

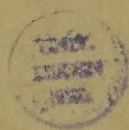
**Satzungen nach § 34 Abs. 2 und Abs. 2 a BBauG
zur Abgrenzung des unbeplanten Innenbereiches**

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung
des akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von

Peter Hansen
Flensburg

Münster 1984



Satzungen nach § 34 Abs. 2 und Abs. 2 a BBauG
zur Abgrenzung des unbeplanten Innenbereiches

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung
des akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von

Peter Hansen
Flensburg

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Hoppe
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Dr. Krawietz
Dekan: Prof. Dr. Großfeld
Tag der mündlichen Prüfung: 25. Juni 1984

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	Seite
Vorwort	1
. Entstehungsgeschichte der Satzungen nach § 34 Abs. 2 und Abs. 2 a BBauG	3
.1 Das BBauG 1960 und seine Auswirkungen auf nichtprivilegierte Bauvorhaben im Außenbereich	3
.2 Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des BBauG vom 22. 8. 1974 und Neufassung der Innen-/Außenbereichsregelung durch das BBauG 1976	5
.3 Keine Lösung der Außenbereichsproblematik durch das BBauG 1976	8
.4 Erneute Änderungsvorschläge und Einführung einer neuen Satzungsregelung gem. § 34 Abs. 2 a BBauG durch die Beschleunigungsnovelle 1979	14
.4.1 Gesetzentwurf der CDU/CSU vom 4. 7. 1978	14
.4.2 Änderungsvorschläge des Bundesrates und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	16
.4.3 Beratung und endgültige Fassung des § 34 Abs. 2 a BBauG	19
. Die einzelnen Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 2 und Abs. 2 a BBauG	24
.1 Die Abgrenzungssatzung nach § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG	24
.1.1 Voraussetzungen	24
.1.1.1 Begriff des "Ortsteils"	24
.1.1.1.1 Gewicht des Bebauungskomplexes	25
.1.1.1.2 Organische Siedlungsstruktur	27
.1.1.2 Begriff des "Bebauungszusammenhangs"	29
.1.1.2.1 Eindruck der Geschlossenheit trotz vorhandener Baulücken	30
.1.1.2.2 Prägung des zu beurteilenden Grundstücks durch die vorhandene Bebauung	35
.1.1.3 Exkurs: Bandbebauung in Gebieten mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur (§ 34 Abs. 2 a BBauG)	36
.1.1.4 Das Verfahren zur Aufstellung der Satzung (§ 34 Abs. 2 Satz 3 - 5 BBauG)	39
.1.2 Rechtswirkung und Funktion	41
.2 Die Abrundungssatzung nach § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG	45
.2.1 Voraussetzungen	45
.2.1.1 Abrundung des im Zusammenhang bebauten Ortsteils	45
.2.1.1.1 Begriff der "Abrundung"	45
.2.1.1.2 Rechtliche Einordnung der Abrundungsgrundstücke	47

	Seite
2.2.1.1.3 Anwendungsbereich	48
2.2.1.2 Vereinbarkeit der Einbeziehung von Abrundungs- grundstücken mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung	50
2.2.1.3 Bestimmbarkeit der zulässigen Nutzung der Abrundungs- grundstücke nach § 34 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 BBauG	53
2.2.1.4 Eingeschränkte Abwägung	54
2.2.1.5 Satzungszweck als Zulässigkeitsvoraussetzung?	56
2.2.1.6 Das Verfahren zur Aufstellung der Satzung (§ 34 Abs. 2 Satz 3 - 5 BBauG)	57
2.2.2 Rechtswirkung und Funktion	58
2.3 Satzungen für Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungs- struktur nach § 34 Abs. 2 a BBauG	62
2.3.1 Gemeinsame Merkmale der Klarstellungs- und Fortent- wicklungssatzung	63
2.3.1.1 Festlegung eines Gebiets mit besonderer Wohnsied- lungsstruktur	63
2.3.1.1.1 Definitionen und Beispiele in Literatur und Recht- sprechung	63
2.3.1.1.2 Der Begriff des "Gebietes mit besonderer Wohnsied- lungsstruktur" nach Wortsinn, Gesetzesentstehung und Gesetzeszweck	67
2.3.1.1.3 Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur durch kommunale Neugliederung?	74
2.3.1.1.4 Kriterien zur Festlegung eines Gebietes mit beson- derer Wohnsiedlungsstruktur	76
2.3.1.2 Darstellung des festzulegenden Gebietes im Flächen- nutzungsplan	79
2.3.1.2.1 Art der Darstellung	79
2.3.1.2.2 Verhältnis zum Landesplanungsrecht	83
2.3.1.3 Entsprechende Anwendung der Vorschriften über das Parallelverfahren und den vorzeitigen Bebauungs- plan	86
2.3.1.4 Keine Umgehung der erforderlichen Aufstellung eines Bebauungsplanes (§ 34 Abs.2 a Satz 4 BBauG)	87
2.3.1.5 Das Verfahren zur Aufstellung der Satzungen	87
2.3.2 Spezielle Satzungsvoraussetzungen der Klarstellungs- satzung nach § 34 Abs. 2 a Satz 1 1. Alt. BBauG	88
2.3.2.1 Zweifel an der Zuordnung zum Innenbereich	88
2.3.2.1.1 Begriff der "Zuordnung"	88
2.3.2.1.2 Begriff der "Zweifelhaftigkeit"	92

	Seite
2.3.2.2 Entwicklungsabsicht der Gemeinde?	94
2.3.3 Spezielle Satzungsvoraussetzungen der Fortentwicklungssatzung nach § 34 Abs. 2 a Satz 1 2. Alt. BBauG	95
2.3.3.1 Kein im Zusammenhang bebauter Ortsteil mangels ausreichender Bebauung	95
2.3.3.2 Entwicklungsabsicht der Gemeinde	97
2.3.4 Rechtswirkung und Funktion	100
3. Überblick über die konkrete Anwendung der Innenbereichssatzungen und Kritik	101
3.1 Die Satzungen nach § 34 Abs. 2 BBauG	101
3.2 Die Satzungen nach § 34 Abs. 2 a BBauG	115
3.3 Kritik	140
Zusammenfassung	148

A b k ü r z u n g s v e r z e i c h n i s

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
a.F.	alte(r) Fassung
Anm.	Anmerkung
Aufl.	Auflage
Beschl.	Beschluß
BauNVO	Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) v. 26. 6. 1962 (BGBl I, 429), i.d.F. v. 15. 9. 1977 (BGBl I, 1763)
BauO NW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen i.d.F. v. 27. 1. 1970 (GV NW, S. 96), zuletzt geändert durch Gesetz v. 27. 3. 1979 (GV NW, S. 122)
BauR	Baurecht, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht, hrsg. von Gelzer und Korbion (seit 1970)
BauRegVO	Verordnung über die Regelung der Bebauung v. 15. 2. 1936 (RGBl I, 104)
BaWü	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
Bay	Bayern, bayerisch
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter (seit 1955)
BBauBl	Bundesbaublatt (seit 1952)
BBauG	Bundesbaugesetz v. 23. 6. 1960 (BGBl I, 341), i.d.F. v. 18. 8. 1976 (BGBl I, 2257, 3617), zuletzt geändert durch Gesetz v. 6. 7. 1979 (BGBl I, 949)
BGBI	Bundesgesetzblatt
BlGBW	Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnrecht (seit 1952)
BR	Bundesrat
BR-DrS	Bundesrats-Drucksache
BRS	Baurechtssammlung, Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, der Obergerichtsgerichte der Länder und anderer Gerichte zum Bau- und Bodenrecht. Begr. v. Thiel, weitergeführt v. Gelzer (seit 1950)

BT	Bundestag
BT-DrS	Bundestags-Drucksache
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Diss.	Dissertation
DÖv	Die Öffentliche Verwaltung (seit 1947)
DrS	Drucksache
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt (seit 1950)
EPlaR	Entscheidungen zum Planungsrecht, Systematische Sammlung gerichtlicher Entscheidungen auf dem Gebiet des Städtebau-, Landesplanungs- und Raumordnungsrechts mit Besprechungen, Hrsg. Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bauparwesen e.V., Bonn, Stand Dez. 83
f., ff.	folgende
GB1	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. 5. 1949 (BGBl I, 1), zuletzt geändert durch Gesetz v. 23. 8. 1976 (BGBl I, 2383)
GS	Preußische Gesetzessammlung
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GV NW	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
Hess.	Hessen, hessisch
i.d.F.	in der Fassung
IM	Innenminister
JR	Juristische Rundschau (seit 1947)
JuS	Juristische Schulung (seit 1961)
JZ	Juristenzeitung (seit 1951)
KPr	Kurzprotokoll
LEPro	Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) v. 19. 3. 1974 (GV NW, S. 96)
LT	Landtag
MB1	Ministerialblatt
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (seit 1947)
Mitt DST	Mitteilungen des Deutschen Städtetages
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen

Nds	Niedersachsen, niedersächsisch
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (seit 1947)
n.v.	nicht veröffentlicht
NW	Nordrhein-Westfalen, nördrhein-westfälisch
OVG	Oberverwaltungsgericht
PlPr	Parlamentsprotokoll
PrAnsiedlungsG	Gesetz betreffend die Gründung neuer Ansiedlungen v. 8. 8. 1904, GS, S. 227
RaumA	15. Ausschuß des Bundestages für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
RdErl	Runderlaß
Rdn.	Randnummer
RGBl	Reichsgesetzblatt
S.	Seite
s.	siehe
SchlHo	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
SGV	Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes
SM	Sozialminister
SMBI	Sammlung des bereinigten Minsiterialblattes
StBauFG	Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) v. 27. 7. 1971 (BGBl I, 2318), i.d.F. v. 18. 8. 1976 (BGBl I, 3341), zuletzt geändert durch Gesetz v. 6. 7. 1979 (BGBl I, 949)
Tz.	Teilziffer
Urt.	Urteil
VerwArch	Verwaltungsarchiv (seit 1893-1942, seit 1957)
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, hrsg. von O. Gross und H.-L. Wehrl (seit 1949)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht (seit 1978)
zit.	zitiert

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

- Baumeister I, Ludger, Bau- Bundesbaugesetz,
meister II, Heinz H., Bau- Münster 1981
meister III, Reinhold,
Große Hündfeld, Norbert,
Paehler, Otto Heinrich
- Bielenberg, Walter Schwerpunkte der Novelle zum Bundesbau-
gesetz (VIII),
BlGBW 1977, 101
- Bielenberg, Walter Bauen im Außenbereich und in den im Zu-
sammenhang bebauten Ortsteilen,
Der Landkreis 1979, 491
- Bielenberg, Walter/Dyong, Die Novellen zum Bundesbaugesetz
Hartmut Die neue Baunutzungsverordnung
Das neue Städtebauförderungsgesetz,
München 1979, 3. Aufl.
- Brügelmann, Hermann, Dürr, Bundesbaugesetz,
Hansjochen, Förster, Hans, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, Stand
Friedrich, Horst, Grauvog- Aug. 1981
gel, Gustav, Meyer, Hans, zit.: Grauvogel
Pohl, Werner, Roos, Kon-
rad, Pohl, Werner, Schrie-
ver, Herbert, Stahnke,
Siegfried, Vogel, Werner
- Brünger, Wilhelm Einführung in die Siedlungsgeographie,
Heidelberg 1961
- Bröll, Helmut Die Neuerungen des Bundesbaugesetzes zur
Zulässigkeit von Bauvorhaben,
BayVB1 1977, 8
- Bröll, Helmut Die Bundesbaugesetznovelle,
BayVB1 1979, 550
- Dyong, Hartmut Die Zulässigkeit von Vorhaben nach den
§§ 34 und 35 der Baugesetznovelle,
BBauB1 1977, 183
- Dyong, Hartmut Die materiell-rechtlichen Voraussetzun-
gen für den Erlaß von Satzungen nach § 34
Abs. 2 und Abs. 2 a BBauG,
ZfBR 1982, 109
- Erbguth, Wilfried Nachbarschutz im unbeplanten Innenbe-
reich - Gedanken zur Novellierung des
§ 34 Bundesbaugesetz,
in: Raumplanung und Eigentumsordnung,
Festschrift für Werner Ernst, München
1980, 89 ff.
- Ernst, Werner/Hoppe, Wer- Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raum-
ner planungsrecht,
München 1981, 2. Aufl.

- Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter Bundesbaugesetz, Kommentar, München, Stand Juni 1982
- Fickert, Hans Carl Zulässigkeit von Bauvorhaben, Köln, Stuttgart, Berlin 1968, 2. Aufl.
- Finkelnburg, Klaus Die Zulässigkeit baulicher Vorhaben nach der Neufassung des Bundesbaugesetzes, NJW 1977, 840
- Friese, Harald Die Novelle zum Bundesbaugesetz und zum Städtebauförderungsgesetz, Der Städtetag 1979, 567
- Geimer, Richard Abgrenzung und Entwicklung des Innenbereichs durch Satzung nach § 34 Abs. 2 und Abs. 2 a des Bundesbaugesetzes, Agrarrecht 1980, 241
- Gelzer, Konrad Bauplanungsrecht, Köln 1979, 3. Aufl.
- Gubelt, Manfred Verfahrensbeschleunigung und Investitions-erleichterungen im Städtebaurecht, NJW 1979, 2071
- Heinze, Christian Bundesbaugesetz, München, Hamburg 1980, 2. Aufl.
- Hoppe, Werner Funktion und Bedeutung des prägenden und lenkenden Einflusses der "vorhandenen Bebauung" in § 34 BBauG, BauR 1973, 79
- Johlen, Heribert Die Zulässigkeit von Bauvorhaben am Rande einer vorhandenen Ortslage, BauR 1976, 90
- Kottenberg, Kurt/Rehn, Erich Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, Kommentar Band I, 10. Aufl., Siegburg, Stand April 1983
- Lenz, Wolfgang Schaffung oder Abgrenzung von Innenbereich durch Satzung, BauR 1979, 466
- Lenz, Wolfgang Der Flächennutzungsplan, Der Städtetag 1979, 572
- Meyers Enzyklopädisches Lexikon, Mannheim 1977, 9. Aufl.
- Müller, Hanswerner Unter welchen Voraussetzungen macht Nichtigkeit eines Gesetzteiles das ganze Gesetz nichtig? DVBl 1964, 104
- v. Mutius, Albert Zur Teilnichtigkeit kommunaler Satzungen, VerwArch 1974, 91
- Neuhausen, Karl-Heinz Die Splittersiedlung und die Streubauweise im Außenbereich, BlGBW 1978, 115

- Niemeier, Georg Siedlungsgeographie,
Braunschweig 1972, 3. Aufl.
- Oestreicher, Ernst Bauplanungsrecht,
Bd. I, Berlin, New York 1980, 7. Aufl.
- Richter, J. H. Walter Zum Begriff des im Zusammenhang bebauten
Ortsteils nach dem BBauG,
DÖV 1964, 440
- Rothe, Karl-Heinz Bundesbaugesetz,
Siegburg 1979, 2. Aufl.
- Rothe, Karl-Heinz Die konstitutive Innenbereichssatzung
nach § 34 Abs. 2 a BBauG (1979),
DVBl 1980, 37
- Schlez, Georg Bundesbaugesetz,
Wiesbaden, Berlin 1977
- Schlichter, Otto/Stich,
Rudolf/Tittel, Hans- Joachim Bundesbaugesetz,
Köln, Berlin, Bonn, München 1979,
3. Aufl.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard Bauen in unbeplanten Bereichen,
JuS 1981, 731
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd Die Zulässigkeit des Bauens innerhalb der
im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach
§ 34 des novellierten Bundesbaugesetzes,
JZ 1978, 12
- Schrödter, Hans Bundesbaugesetz,
München 1980, 4. Aufl.
- Sendler, Horst Zulässigkeit von Bauvorhaben. Die §§ 29
bis 34 des Bundesbaugesetzes,
BBauBl 1968, 12
- Skouris, Wassilios Teilnichtigkeit von Gesetzen,
Berlin 1973
- Söfker, Wilhelm Das Gesetz zur Beschleunigung von Ver-
fahren und zur Erleichterung von Investi-
tionsvorhaben im Städtebaurecht, Teil I,
BBauBl 1979, 429
- Weyreuther, Felix Bauen im Außenbereich,
Köln, Berlin, Bonn, München 1979
- Wolff, Hans J./Bachof,
Otto Verwaltungsrecht I,
München 1974, 9. Aufl.
- Ziegler, Jürgen Der Gebrauch allgemeiner städtebaulicher
Kriterien im Bundesbaugesetz,
ZfBR 1979, 140

Vorwort

Nach einer relativen Beständigkeit der Regelungen zur Zulässigkeit von Bauvorhaben innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile und im Außenbereich gem. §§ 34, 35 des Bundesbaugesetzes vom 23. 6. 1960 ¹⁾ haben mit dem Gesetz zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 18. 8. 1976 ²⁾, in Kraft getreten am 1. 1. 1977, sowie dem weniger später erneut folgenden Änderungsgesetz 1979, dem Gesetz zur Beschleunigung von Verfahren und zur Erleichterung von Investitionsvorhaben im Städtebaurecht vom 6. 7. 1979 ³⁾, zwei Bestimmungen Aufnahme in das Bundesbaugesetz gefunden, die eine Fülle von Fragen und Auslegungsschwierigkeiten aufwerfen: die §§ 34 Abs. 2 und Abs. 2 a BBauG. Sie enthalten die Ermächtigung zum Erlaß von vier Satzungen, die man nach den verschiedenen Voraussetzungen als Abgrenzungs-, Abrundungs-, Klarstellungs- und Fortentwicklungssatzung bezeichnen kann ⁴⁾.

In dem Bemühen um Klärung der zahlreichen Probleme ergibt sich folgender Aufbau der Arbeit:

Sie beginnt mit Ausführungen zur Entstehungsgeschichte, die die Hintergründe der Satzungsregelungen verdeutlichen sowie als Grundlage zur Gesetzesauslegung dienen sollen. Es folgt eine Darstellung der einzelnen Innenbereichssatzungen, in der Voraussetzungen, Rechtswirkung und Funktion der jeweiligen Satzung unter Auseinandersetzung mit Rechtsprechung und Literatur aufgezeigt werden.

Danach gewährt eine eigene, im gesamten Bundesgebiet durchgeführte Umfrage einen Überblick über die Auf-

1) BGBI 1960, 341.

2) BGBI I 1976, S. 2257.

3) BGBI I 1979, S. 949.

4) Hoppe, in: Ernst/Hoppe, Das Öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 2. Aufl., München 1981, Rdn. 384.

nahme der Satzungsmöglichkeiten in der Praxis. Die sich anschließende Vorstellung einzelner Satzungen nach § 34 Abs. 2 a BBauG unter Beifügung von Kartenmaterial konkretisiert vorangegangene Ausführungen und verdeutlicht Einzelprobleme.

Auf der Grundlage des Gesamtmaterials endet die Arbeit mit einer kritischen Auseinandersetzung zur Notwendigkeit der Satzungsregelungen und Vereinfachungsvorschlägen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes.

1. Entstehungsgeschichte der Satzungen nach § 34 Abs. 2 und Abs. 2 a BBauG

1.1 Das BBauG 1960 und seine Auswirkungen auf nicht-privilegierte Bauvorhaben im Außenbereich

Das Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 führte in Verbindung mit der zu § 35 BBauG ergangenen Rechtsprechung zu einem fast vollständigen Baustopp von nichtprivilegierten Bauvorhaben im Außenbereich. Die Errichtung von Wohnbauten oder gewerblichen Betrieben scheiterte regelmäßig daran, daß die Baugenehmigungsbehörden entsprechende Anträge unter Hinweis auf die Beeinträchtigung öffentlicher Belange i.S.v. § 35 Abs. 3 BBauG 1960 ablehnen mußten. Regelmäßig standen die öffentlichen Belange "Beeinträchtigung der natürlichen Eigenart der Landschaft" sowie die "Befürchtung der Entstehung einer Splittersiedlung" entgegen. Diese Genehmigungspraxis stimmte sowohl mit den gesetzlichen Vorschriften als auch mit der höchststrichterlichen Rechtsprechung zur Zulassung von nichtprivilegierten Vorhaben im Außenbereich überein.

So wies das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 15. 10. 1964 ¹⁾ darauf hin, daß die gesetzliche Regelung des § 35 dazu diene, die Außenbereichslandschaft ihrer Bestimmung für die naturgegebene Bodennutzung sowie als Erholungslandschaft für die Allgemeinheit zu erhalten und in dieser Funktion und Eigenart vor dem Eindringen wesensfremder Nutzung, insbesondere der Wohnnutzung, zu schützen. Vorhaben, die einem dieser Schutzzwecke zuwiderliefen, beeinträchtigten die natürliche Eigenart der Landschaft und damit öffentliche Belange. Mit Urteil vom 26. 5. 1967 ²⁾ führte das

1) BVerwG, Urt. v. 15.10.1964 - I B 174.64 -, BRS 15, Nr. 44.

2) BVerwG, Urt. v. 26.5.1967 - IV C 25.66 -, BRS 18, Nr. 45 = BVerwGE 27, 137.

Bundesverwaltungsgericht aus, daß das BBauG auch einer Zersiedlung des Außenbereichs, d.h. einer zusammenhanglosen oder aus anderen Gründen unorganischen Streubebauung entgegentreten wolle. Bei der Zulassung von Wohnbauten im Außenbereich werde regelmäßig ein derartiger Vorgang der Zersiedlung eingeleitet oder vollzogen. Die Rechtsprechung sah demgemäß in jeder nicht der Funktion des Außenbereichs zugeordneten Bebauung eine zu mißbilligende Zersiedlung.

Dieser umfassende Schutz der Außenbereichslandschaft zugunsten einer naturgegebenen Bodennutzung und zur Erholung für die Allgemeinheit schloß die Gefahr einer Zersiedlung praktisch aus, führte jedoch dazu, daß sich das Problem der Entsiedlung zunehmend vergrößerte. Der Rückgang in der Land- und Forstwirtschaft insbesondere in den Jahren zwischen 1961 und 1970 führte zur Aufgabe zahlreicher Hofstellen sowie einer Umschichtung der Erwerbstätigkeit. Besonders in Nord-West-Niedersachsen, dessen Siedlungsstruktur durch haufen-, ein- oder mehrgliedrige Kanalreihendörfer (Fehnsiedlungen) geprägt ist, traten dadurch erhebliche Probleme auf. Bisher an Kanälen liegende landwirtschaftliche Flächen wurden nicht mehr für die Landwirtschaft benötigt und lagen brach ¹⁾. Dementsprechend gingen die strukturpolitischen Überlegungen der Bundesregierung zur Verbesserung der Einkommenssituation der Landwirtschaft von einer Verringerung des Arbeitskräfteeinsatzes aus. Wachsende landwirtschaftliche Produktivität und steigende Wertschöpfung sollten erreicht und die Arbeitskräfte ohne ausreichendes landwirtschaftliches Einkommen veranlaßt werden, sich nach einer anderen Erwerbsmöglichkeit umzusehen ²⁾. Aus verständlichen Gründen legten die aus der Landwirtschaft ausscheidenden Personen Wert darauf, ihren gewohnten Le-

1) RaumA, KPr 08/Nr. 27 v. 19.4.1978, Anlage 7, n.v.

2) BT PlPr 07/227 v. 11.3.1976, Gallus, S. 15864.

bensraum beizubehalten. Ohne die Ermöglichung von baulichen Maßnahmen hätten sich ehemalige Landwirte aber erheblich schwerer dazu entschlossen, ihren Beruf zu wechseln. Denn sie hätten einen Eigentumsverlust durch Verlust ihrer Altgebäude ohne gleichwertige Eigentumbildung befürchten müssen ¹⁾.

Eine Nichtberücksichtigung dieser Fakten hätte zur Folge gehabt, daß die ländlichen Gebiete weiter unnötig entvölkert, die städtischen Räume jedoch zusätzlich belastet worden wären.

1.2 Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des BBauG vom 22. 8. 1974 und Neufassung der Innen-/Außenbereichsregelung durch das BBauG 1976

Um diesem Strukturwandel der Landwirtschaft und den dargestellten Folgen Rechnung zu tragen, sah der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 22. 8. 1974 ²⁾ u.a. eine Änderung der Vorschrift über das Bauen im Außenbereich vor, ohne allerdings einer Zersiedlung der Landschaft Vorschub leisten zu wollen. Neben der Erweiterung des Privilegierungstatbestandes in § 35 Abs. 1 BBauG durch Zulassung der Errichtung eines Altenteilerhauses erleichterte der Entwurf insbesondere bei bisher landwirtschaftlich genutzten Gebäuden die Nutzungsänderung ohne wesentliche Änderung der baulichen Anlage ³⁾.

Zur Begründung wurde darauf hingewiesen, daß eine Vielzahl von Höfen nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werde und eine Nichtermöglichung der Nutzungsänderung dieser vorhandenen Gebäude zum Verfall beitragen würde ⁴⁾. Gleichzeitig sah der Regierungsentwurf in einem

1) BT PlPr 07/227 v. 11.3.1976, Gallus, S. 15864.

2) BT-DrS 7/2496.

3) BT-DrS, a.a.O., S. 12, Art. 1 Zi. 29 b.

4) BT-DrS, a.a.O., S. 49 zu Nr. 29 b, c.

neuen Abs. 4 anstelle schon bisher zulässiger Modernisierungsarbeiten an bestehenden Bauten im Außenbereich die Errichtung eines neuen, vergleichbaren Wohngebäudes anstelle des alten zum Eigenbedarf des Eigentümers vor ¹⁾.

Bereits diese im Regierungsentwurf vorgesehene Auflockerung der Bebauung des Außenbereichs stieß auf Bedenken im Ausschuß für Städtebau- und Wohnungswesen sowie im Ausschuß für innere Angelegenheiten des Bundesrates. Die Ausschüsse hielten dies mit dem ebenfalls im Regierungsentwurf neu aufgenommenen Planungsgrundsatz nach § 1 a Abs. 5 BBauG für unvereinbar, wonach auf die Landschaft als Erholungsraum Rücksicht genommen werden sollte ²⁾. Der Innenausschuß schlug stattdessen vor, § 35 Abs. 3 Satz 2 BBauG 1960 dahingehend zu ergänzen, daß neben der bereits vorgesehenen Rücksichtnahme für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur auch auf die zweckmäßige Verwendung aufgegebener landwirtschaftlicher Wohn- und Betriebsgebäude Rücksicht genommen werden solle. Dadurch sollte die Baugenehmigungsbehörde die Möglichkeit erhalten, aus agrarpolitischen Gründen zur Sicherung erhaltungswürdiger Bausubstanz notwendige Nutzungsänderungen zu genehmigen, ohne das hierauf im Einzelfall ein Rechtsanspruch bestand ³⁾. Diese Empfehlung wurde vom Bundesrat jedoch nicht berücksichtigt ⁴⁾.

Das Land Niedersachsen hingegen hielt die vorgesehene Auflockerung der Bebauung in der Regierungsvorlage nicht für ausreichend. Auf Initiative der CDU-Landtagsfraktion ⁵⁾ beschloß der niedersächsische Landtag in seiner Sitzung am 9. 4. 1975, den Deutschen Bundesrat um eine weitere Ergänzung der Regierungsvorlage

1) BT-DrS, a.a.O., S. 12, Art. 1 Zi. 29 c.

2) BR-DrS 300/1/74, S. 46, 48.

3) BR-DrS, a.a.O., S. 46, Zi. 57.

4) BR-DrS 300/74, S. 45.

5) Nds. LT DrS 8/296.

zu bitten ¹⁾. Neben den nach § 35 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 des BBauG in der vorgesehenen Neufassung aufgeführten Vorhaben sollten auch die nachfolgend aufgeführten Vorhaben unter erleichterten Bedingungen im Außenbereich ausgeführt werden können:

- a) die geringfügige bauliche Erweiterung einer im Außenbereich rechtmäßig vorhandenen gewerblichen Betriebsstätte, wenn die Erweiterung notwendig ist, um die Fortführung des Betriebes zu sichern, und die Umsiedlung in eines der in den §§ 30, 33 und 34 des BBauG genannten Gebiete nicht zumutbar ist,
- b) die Erweiterung eines rechtmäßig vorhandenen Wohnhauses, wenn der Eigentümer das Gebäude schon längere Zeit bewohnt, die Erweiterung der angemessenen Unterbringung des Eigentümers und seiner Familie dient und das Ausmaß eines Zweifamilienhauses nicht überschritten wird,
- c) die Errichtung eines vergleichbaren Ersatzgebäudes für ein bisher rechtmäßig vorhandenes und zweckentsprechend genutztes Gebäude, das durch Brand oder ein ähnliches Ereignis zerstört worden ist.

Ferner sollte in § 35 Abs. 1 eine Vorschrift eingefügt werden, nach der auch Betriebe, die unmittelbar der Landwirtschaft dienen, insbesondere landwirtschaftliche Lohnunternehmen, im Außenbereich grundsätzlich zulässig sein sollten.

Dem Erweiterungsantrag unter c) schloß sich der Ausschuß des Bundestages für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in seiner Stellungnahme zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes an ²⁾. Er schlug ferner die Erleichterung der Änderung oder Nutzungsänderung von erhaltungswürdigen Gebäuden im Interesse der Erhaltung der Kulturlandschaft in ihrer durch die Besiedlung geformten Art durch Ergänzung des BBauG 1960 durch Abs. 5 Nr. 3 vor. Außerdem sollte durch einen zusätzlichen Abs. 6 in § 35 BBauG klargestellt werden, daß geringfügige Erweiterungen von Bauvorhaben im Zuge von Modernisierungen, beispielsweise als Anbau

1) Nds. LT DrS 8/678.

2) BT-DrS 7/4793, S. 35.

eines Raumes an ein Gebäude unter den Voraussetzungen des Abs. 4 in der geänderten Fassung möglich sein sollten ¹⁾.

Diese Erweiterungen wurden vom Deutschen Bundestag am 11. 3. 1976 in seiner Beschlußfassung über das vorgenannte Gesetz zur Änderung des Bundesbaugesetzes berücksichtigt ²⁾, den weitergehenden Vorschlägen des Landes Niedersachsen wurde dabei nicht Rechnung getragen.

Der Versuch Niedersachsens, seine Erweiterungsvorschläge im Vermittlungsausschuß durchzusetzen, scheiterte; ebenso der Kompromißvorschlag, wenigstens eine entsprechende Verordnungsermächtigung für die Bundesländer zur Einführung der beantragten Erleichterungen zu erreichen ³⁾, da der Bundesrat die Bemühungen Niedersachsens insoweit nicht unterstützte ⁴⁾.

1.3 Keine Lösung der Außenbereichsproblematik durch das BBauG 1976

Mit der Neufassung des Bundesbaugesetzes vom 18. 8. 1976 war das Problem der Außenbereichsbebauung aber keinesfalls gelöst. Insbesondere der im ursprünglichen Regierungsentwurf nicht vorgesehene, vom Bundestagsausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in die Neufassung des BBauG 1976 eingebrachte § 34 Abs. 2 BBauG erfüllte offensichtlich nicht die Erwartungen, die mit ihm verknüpft waren.

Der Ausschuß hatte mit der Einfügung eines neuen § 34 BBauG ursprünglich lediglich bezweckt, den Bedürfnissen der Praxis nach Sicherheit bei der Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich Rechnung zu tragen,

1) BT-DrS 7/4793, S. 35.

2) BT PlPr 7/227, S. 15874, 15891.

3) Antrag des Landes Nds. an den Bundesrat zur Einberufung des Vermittlungsausschusses vom 8.4.1976, BR-DrS 190/6/76.

4) BR-DrS 190/76, S. 24, 25.

da viele Gemeinden intern entsprechende Pläne zur Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich gefertigt hatten, diese jedoch nicht rechtsverbindlich waren ¹⁾. Einzelne Grundstücke, die eigentlich bereits zum Außenbereich gehörten, sollten dabei in die Satzung mit einbezogen werden dürfen, um den im Zusammenhang bebauten Ortteil abzurunden. Weitergehende Bauwünsche im Außenbereich konnte § 34 Abs. 2 BBauG aber nicht erfüllen, wie die folgende Vorlage im nordrhein-westfälischen Landtag zeigt:

Danach wollten Abgeordnete der CDU von der Landesregierung wissen, ob auch diese der Auffassung sei, daß es im Interesse einer sinnvollen Besiedlung des Raumes liege, daß Bürger ihren baulichen Eigenbedarf in Dörfern und Ortsteilen - auch kleinerer Dimension - erforderlichenfalls über eine Satzungsregelung der Gemeinde nach § 34 Abs. 2 befriedigen könnten, soweit der bauliche Eigenbedarf nicht auf andere Weise, z.B. durch Schließung noch vorhandener Baulücken, gedeckt werden könne ²⁾.

Die Landesregierung antwortete hierauf auf der Grundlage der Begründung des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zum neu eingeführten § 34 BBauG ³⁾, daß in eine Satzung nach § 34 Abs. 2 BBauG nur einzelne Grundstücke, nicht jedoch größere unbebaute Flächen einbezogen werden könnten. Splitter- oder Streusiedlungen könnten somit nicht durch eine Satzung der genannten Art zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil erklärt werden ⁴⁾.

Auch die nachfolgenden Anfragen zeigen, daß das Problem der Außenbereichsbebauung nach wie vor vorhanden war:

1) BT-DrS 7/4793, S. 34.

2) Kleine Anfrage 640 v. 25.11.1976, LT NW DrS 8/1530.

3) BT-DrS 7/4793, S. 34 zu Nr. 27 a, § 34.

4) LT NW DrS 8/1655 v. 4.1.1977, S. 2.

Der Abgeordnete Weber (Moormerland, SPD) bemängelte in seiner kleinen Anfrage vom 21. 1. 1977 an den niedersächsischen Landtag ¹⁾, daß zwar durch die Novellierung des BBauG die Landwirte seit dem 1. 1. 1977 wesentlich größere Chancen für die Genehmigung von Bauvorhaben im Außenbereich hätten. Im Gegensatz dazu bestünden außer bei den Fremdenverkehrsbetrieben (§ 35 Abs. 6 BBauG) die bisherigen Einschränkungen für den gewerblichen Mittelstand nach wie vor. Tischlereien, Bauunternehmen, Baustoffhandlungen und viele andere Firmen könnten ihren Betrieb im Außenbereich selbst dann nicht erweitern oder für den Inhaber ein Wohnhaus beim Betriebsgelände errichten, wenn der Betrieb seit Jahrzehnten dort bestünde. Da gerade kleinere Unternehmen oft nicht die Finanzierungsmittel aufbringen könnten, um in Gewerbegebiete umzusiedeln und auch aus Konkurrenzgründen ihren Standort nicht wahllos verändern könnten, bedeuteten die Vorschriften des BBauG die Stagnation oder sogar Geschäftsaufgabe. Darin liege nicht nur eine Chancenungleichheit gegenüber landwirtschaftlichen Betrieben, sondern es stünden auch viele Arbeitsplätze und Ausbildungsplätze in unmittelbarer Nähe der Wohnorte der Arbeitnehmer auf dem Spiel.

Am 23. 6. 1977 wollte der Abgeordnete Döring (CDU) von der niedersächsischen Landesregierung wissen, ob auch diese der Ansicht des damaligen Bundesbauministers Rawens sei, mehr Bebauungspläne im ländlichen Raum seien nicht wünschenswert und ob sie die Möglichkeit sehe, die Aufstellung entsprechender Bebauungspläne zu fördern ²⁾.

Die niedersächsische Landesregierung führte dazu aus, daß es zur Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum zum Verbleib der dort ansässigen Bevölkerung weiterhin dringend erforderlich sei, in geeigneten

1) Nds. LT DrS 8/2227.

2) Nds. LT DrS 8/2746.

Standorten des ländlichen Raumes die Aufstellung von Bebauungsplänen zu fördern ¹⁾.

In einer erneuten Anfrage des Abgeordneten Weber vom 29. 8. 1977 wurden die Schwierigkeiten bemängelt, die Bauwillige bei der Erweiterung von Wohngebäuden im Außenbereich im Rahmen von Modernisierungsmaßnahmen nach § 35 Abs. 6 BBauG haben ²⁾.

Der Abgeordnete Dreesmann (SPD) fragte die Landesregierung Niedersachsens, ob in Ostfriesland von der Bezirksregierung Aurich die Erteilung von Baugenehmigungen für eine Bebauung im Außenbereich falsch ausgelegt werde ³⁾.

Eine vom 17. 4. bis 19. 4. 1978 in Niedersachsen durchgeführte Ausschußbereisung des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau verdeutlichte die eigentliche Problematik, mit der sich vorrangig das Land Niedersachsen aufgrund der dort vorhandenen weiten Flächen mit herkömmlicher Streubebauung auseinandersetzen mußte. Den Ausschußmitgliedern wurden aus den Problem Bereichen Streu- und Bandbebauung, Erweiterung von Gewerbebetrieben, Erweiterung von Wohngebäuden sechs Bauvorhaben vorgestellt, die die zuständigen Verwaltungsbehörden aufgrund der gesetzlichen Regelung in § 35 BBauG und der dazu ergangenen Rechtsprechung nicht für genehmigungsfähig hielten. Regelmäßig stand der Erteilung einer Baugenehmigung zur Errichtung oder erheblichen Erweiterung von Einfamilienhäusern im Außenbereich bei überwiegend aus Wohngebäuden und daneben aus landwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen bestehender, aufgelockerter Bebauung eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange i.S.v. § 35 Abs. 3 BBauG 1976 entgegen, da das Bauvorhaben die Entscheidung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten ließ.

1) Nds. LT DrS 8/3114.

2) Nds. LT DrS 8/2891.

3) Kleine Anfrage v. 26.9.1977, Nds. LT DrS 8/2970.

Diese Auffassung der Verwaltungsbehörden bestätigte die Rechtsprechung des für Niedersachsen maßgebenden OVG Lüneburg, insbesondere mit zwei Urteilen aus dem Jahre 1977.

Laut Urteil vom 10. 6. 1977 soll mit § 35 BBauG nicht nur einer zusammenhanglosen oder aus anderen Gründen unorganischen Siedlungsstruktur vorgebeugt werden, vielmehr soll auch eine bereits vorhandene Zersiedlung aufgehalten und durch natürlichen Abgang verringert werden ¹⁾.

Mit Urteil vom 5. 10. 1977 stellte das OVG fest, daß zwar die bandartige Bebauung entlang von Kanälen und Straßen die typische Siedlungsform der ostfriesischen Fehngebiete darstelle, diese Bebauung jedoch ihre Wurzel in der diesem Gebiet ehemals wesensgemäßen Nutzung des Bodens zur Torfgewinnung besessen und sich deshalb ausschließlich auf bodenständig landwirtschaftliche Anwesen bezogen habe. Zwischen diesen landwirtschaftlichen Einzelanwesen hätten sich im Laufe der Zeit zahlreiche "städtisch" wirkende Wohnhausbauten gedrängt, die keinerlei Bezug mehr zur herkömmlichen Bodenbenutzung besäßen. Das OVG kommt daher zu dem Ergebnis, daß sich solche fortentwickelten Siedlungen, die mehr oder weniger zufällig ehemals landwirtschaftlich genutzte Außenbereichsflächen in Anspruch nähmen, als Splittersiedlungen im Außenbereich darstellten ²⁾.

In diesen Gebieten vorgesehene Betriebserweiterungen scheiterten regelmäßig daran, daß eine Kompensation des öffentlichen Belanges der Verfestigung einer Splittersiedlung mit dem öffentlichen Belang Arbeitsplatzsicherung nach dem Gesetz vom Grundsatz her nicht zulässig war ³⁾.

1) OVG Lüneburg, Urt. v. 10.6.1977 - I A 88/76 -, BauR 1977, 330.

2) OVG Lüneburg, Urt. v. 5.10.1977 - VI A 115/76 -, n.v.

3) BVerwG, Urt. v. 16.2.1973 - IV C 61.70 -, DVBl 1973, 452.

Eine Lösung der aufgezeigten Probleme durch Erlaß von Bebauungsplänen hielten die Vertreter Niedersachsens für ausgeschlossen. Sie wiesen insbesondere darauf hin, daß sich die in Nordwest-Niedersachsen herkömmliche Streubebauung auf große Flächen verteile, so daß den Einzelproblemen auch mit einer Vielzahl von "Bebauungsplänchen" nicht Rechnung getragen werden könne ¹⁾. Im übrigen seien die einzelnen Gemeinden sowohl finanziell auch als personell gar nicht in der Lage, die notwendige Planung für eine Bauland- und Erschließungsvorratspolitik durchzuführen. Eine Lösung der Probleme sei daher nur durch eine Änderung des § 35 BBauG zu erreichen.

Der niedersächsische Sozialminister schlug daher vor, in Ergänzung zu den vom Land Niedersachsen bereits gestellten, jedoch gescheiterten Erweiterungsanträgen zu § 35 BBauG ²⁾ in § 35 BBauG eine Regelung aufzunehmen, die es der Landesregierung unter bestimmten Voraussetzungen ermögliche, Gebiete mit herkömmlicher Streubebauung oder bandartiger Bebauung abzugrenzen. In diesen Gebieten sollten einem Vorhaben i.S.v. Abs. 2 nicht entgegengehalten werden können, daß es den Darstellungen des Flächennutzungsplanes oder eines Landschaftsplanes widerspreche, die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtige oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten ließe. In § 35 BBauG sollte ferner eine Regelung aufgenommen werden, die es erlaube, die Beeinträchtigung einzelner öffentlicher Belange in begrenzten Einzelfällen dann außer acht zu lassen, wenn andere überwiegende Belange die Zulassung des Vorhabens erforderten (Kompensation) ³⁾.

1) RaumA, KPr O8/Nr. 27 v. 14.4.1978, S. 8, 11, n.v.

2) Nds. LT DrS 8/296.

3) RaumA, KPr a.a.O., Anlage 9.

Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Änderung war jedoch von Anfang an unter den Teilnehmern der Bereisung umstritten ¹⁾. Andere Lösungsmöglichkeiten wurden gesehen:

- in einem Wandel der Genehmigungspraxis der zuständigen Verwaltungsbehörden unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes, insbesondere nach Herbeiführung einer Revisionsentscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes zum Urteil des OVG Lüneburg vom 5.10.1977,
- in einer Änderung der Zielvorgaben und Festlegungen der Raumordnungsprogramme Niedersachsens im Zuge der Gebiets- und Verwaltungsreform und damit in einer Entscheidung der Landesplanung, ob und wo sie überhaupt die weitere Entwicklung der historisch gewachsenen Siedlungsstruktur für wünschenswert halte.

1.4 Erneute Änderungsvorschläge und Einführung einer neuen Satzungsregelung gem. § 34 Abs. 2 a BBauG durch die Beschleunigungsnovelle 1979

1.4.1 Gesetzentwurf der CDU/CSU vom 4. 7. 1978

Bereits knapp drei Monate nach der Ausschlußbereisung brachten Abgeordnete der CDU sowie deren Fraktion am 4. 7. 1978 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Bundesbaugesetzes ein, der im Gegensatz zum Vorschlag der niedersächsischen Landesregierung keine Verordnungsermächtigung für die jeweilige Landesregierung enthielt, sondern den Gemeinden ein Satzungsrecht zur Festlegung bestimmter Gebiete als im Zusammenhang bebaute Ortsteile zur Schließung von Baulücken geben sollte ²⁾.

Danach sollte § 34 BBauG 1976 durch Einfügung eines neuen Abs. 3 wie folgt geändert werden:

"Die Gemeinden können durch Satzung Gebiete mit besonderer herkömmlicher Siedlungsstruktur, insbesondere mit historisch entstandener Streu- oder Bandbebauung als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen. § 1

1) RaumA, KPr a.a.O., S. 10, 12, 14.

2) BT DrS 8/1970.

Abs. 3 bleibt unberührt. Abs. 2 Sätze 3 - 5 sind entsprechend anwendbar" ¹⁾).

In der Begründung heißt es, daß Baugenehmigungsbehörden und Verwaltungsgerichte die §§ 34 und 35 BBauG häufig sehr restriktiv anwendeten. So würden z.B. Gebiete mit historisch entstandener Streu- oder Bandbebauung zum Außenbereich und die Schließung von Baulücken in diesen Gebieten für unzulässig erklärt werden mit der Begründung, eine Splittersiedlung werde verfestigt, selbst wenn noch so dringende andere öffentliche Belange das Vorhaben im Einzelfall erforderten. Eine derartige Beschränkung des Baugeschehens auf solche Grundstücke, die innerhalb des Geltungsbereiches eines qualifizierten Bebauungsplanes lägen, führe aber zu einer unvermeidbaren Erschwerung der Bautätigkeit und schlosse in solchen Gemeinden, die noch keine Bebauungspläne aufgestellt hätten und in denen die Aufstellung von Bebauungsplänen auch nicht erforderlich sei, eine Bautätigkeit völlig aus. Dies sei auch bei Berücksichtigung des allein maßgeblichen Grundsatzes einer geordneten städtebaulichen Entwicklung nicht gerechtfertigt ²⁾.

In der ersten Beratung zum vorgelegten Gesetzentwurf der CDU/CSU wurden die unterschiedlichen Auffassungen erneut deutlich ³⁾.

Die CDU verwies darauf, daß es nach Neufassung der §§ 34, 35 BBauG nicht leichter, sondern schwieriger geworden sei, im ländlichen Bereich eine Baugenehmigung zu bekommen. Dazu komme eine außerordentlich restriktive Spruchpraxis der Verwaltungsgerichte. Durch den vorgelegten Gesetzentwurf solle eine Erleichterung für den Bürger erreicht ⁴⁾ und eine Entscheidung "vor

1) BT-DrS, a.a.O., S. 3.

2) BT-DrS, a.a.O., S. 5.

3) BT PlPr 08/109 v. 5.10.1978.

4) BT PlPr, a.a.O., Möller, S. 8609, 8610.

Ort" ermöglicht werden ¹⁾. Im Gegensatz zu Großgemeinden habe man früher in ländlichen Gebieten mit 200 oder 300 Einwohnern nicht immer unbedingt einen Bebauungsplan gehabt, zumal wenn dort nur noch zwei oder drei Häuschen am Dorfrand hätten errichtet werden sollen ²⁾. Um das Bebauungsplanverfahren mit entsprechender Dauer zu vermeiden und daher eine Abwanderung aus den strukturschwachen Gebieten in die Ballungszentren hinein zu verhindern, sei die Neuregelung notwendig ³⁾.

Die SPD vertrat dagegen die Auffassung, daß der Zeitraum von 20 Monaten nach Inkrafttreten des geänderten Bundesbaugesetzes am 1. Januar 1977 zu kurz sei, um den § 34 BBauG erneut zu ändern. Vielmehr müsse den Schwierigkeiten durch Bebauungsplan begegnet werden ⁴⁾.

1.4.2 Änderungsvorschläge des Bundesrates und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Einen nur leicht abgeänderten Vorschlag machte der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Beschleunigung von Verfahren und zur Erleichterung von Investitionsvorhaben im Städtebaurecht, der eine entsprechende Ergänzung des § 34 BBauG nicht vorsah ⁵⁾.

Danach sollte nach § 34 Abs. 2 BBauG 1976 folgender Abs. 2 a eingefügt werden:

"Die Gemeinden können durch Satzung Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur, insbesondere mit historisch entstandener Streu- und Bandbebauung als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, wenn dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar

1) BT PlPr, a.a.O., Kolb, S. 8614.

2) BT PlPr, a.a.O., Niegel, S. 8618.

3) ebd.

4) BT PlPr, a.a.O., Conradi, S. 8610, 8611.

5) BT DrS 8/2451.

ist. § 1 Abs. 3 bleibt unberührt. Abs. 2 Satz 3 - 5 ist entsprechend anwendbar" ¹⁾).

Zur Begründung wird im wesentlichen darauf verwiesen, daß der bisherige § 34 Abs. 2 BBauG den Gemeinden lediglich das Recht einräume, durch Satzung die Grenzen für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile festzulegen und bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen diese Gebiete unter Einbeziehung weiterer Grundstücke abzurunden. Die Neuregelung solle die Gemeinden darüber hinaus ermächtigen, durch Satzung Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur, insbesondere mit historisch entstandener Streu- und Bandbebauung als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festzulegen mit der Folge der Anwendbarkeit der Vorschriften über das Bauen im Innenbereich ²⁾.

In einer Stellungnahme vom 10. 10. 1978 unterbreitete die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände folgenden textlich erheblich erweiterten Vorschlag zur Novellierung des § 34 Abs. 2 BBauG, der mit der späteren, endgültigen Fassung in wesentlichen Formulierungen übereinstimmt ³⁾:

"Die Gemeinden können die Grenzen für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile oder Teile davon durch Satzung festlegen. In den Geltungsbereich der Satzung können auch Grundstücke einbezogen werden, durch die der im Zusammenhang bebaute Ortsteil abgerundet wird, wenn dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar ist und wenn auf solchen Grundstücken die zulässige Nutzung nach den Abs. 1 und 3 Satz 1 bestimmt werden kann. Die Gemeinde kann in der Satzung nach Satz 1 und 2 Gebiete mit besonderer überkommener Siedlungsstruktur, insbesondere mit historisch entstandener Streubebauung und bandartiger Bebauung, als

1) BR-DrS 446/1/78, S. 7.

2) ebd.

3) n.v.

im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, wenn entweder die Zuordnung zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen zweifelhaft ist, oder wenn die vorhandene Bebauung zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil entwickelt werden soll. Die in Satz 3 genannten Bereiche sind im Flächennutzungsplan darzustellen. § 8 Abs. 4 findet sinngemäß Anwendung. Die Satzung bedarf der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. § 6 Abs. 2 bis 4 gilt entsprechend. Auf die Veröffentlichung der Satzung findet § 16 Abs. 2 entsprechend Anwendung".

Zur Begründung führte die Bundesvereinigung aus:
"Durch diese Änderung wäre es möglich, eine sinnvolle städtebauliche Entwicklung auch in solchen Gebieten einzuleiten, deren Zuordnung zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil aufgrund überkommener Siedlungsstruktur zweifelhaft ist, wo aber wegen der bisherigen Fassung des § 34 Abs. 2 eine Satzung rechtlich nicht möglich war.

Durch den Genehmigungsvorbehalt zugunsten der höheren Verwaltungsbehörde besteht auch keine Gefahr, daß § 34 Abs. 2 zu einer unkontrollierten Ausdehnung von Gebieten nach § 34 oder zur Umgehung des § 35 führen würde noch die Satzung als Ersatz für sonst notwendige Bebauungspläne angesehen werden könnte. Ebenfalls ist darauf hinzuweisen, daß Satzungen nach § 34 Abs. 2 den Flächennutzungsplan ändern. Diese Änderung des Flächennutzungsplanes ist ebenfalls von der höheren Verwaltungsbehörde zu genehmigen. Insoweit sind auch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu berücksichtigen".

Dieser Vorschlag, der erstmals die Bindung der neuen Satzung an einen Flächennutzungsplan mit in die Diskussion einbrachte, schränkte die bisher vorgesehene Satzungsmöglichkeit erheblich ein, auch wenn er die vorzeitige Aufstellung der Satzung aus dringenden Gründen zuließ (§ 8 Abs. 4 BBauG entsprechend).

1.4.3 Beratung und endgültige Fassung des § 34 Abs.
2 a BBauG

Die Notwendigkeit einer Änderung der §§ 34, 35 BBauG blieb auch in der 1. Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Beschleunigung von Verfahren und zur Erleichterung von Investitionsvorhaben im Städtebaurecht umstritten. Bundesminister Dr. Haak führte darin aus, daß vor einer Änderung der §§ 34, 35, wie sowohl von der CDU/CSU-Fraktion als auch vom Bundesrat vorgeschlagen, abschließend geklärt werden müsse, inwieweit sich die in der Praxis auftretenden Schwierigkeiten aus dem Gesetzesvollzug oder aus einer unzureichenden Gesetzesfassung ergeben hätten ¹⁾. Demgegenüber wünschte die CDU, daß auch die Änderung des § 34 in die Beschleunigungsnovelle mit aufgenommen werden sollte ²⁾. Waltemathe (SPD) lehnte ausdrücklich unter Hinweis auf die Stellungnahme des Städtetages sowie noch laufender Umfragen unter Gemeinden aller Größenklassen eine Einbeziehung der Gesetzesänderung der §§ 34, 35 in die Beschleunigungsnovelle ab ³⁾. Auch Gattermann (FDP) sprach sich für die Ausklammerung der §§ 34, 35 aus der Beschleunigungsnovelle aus ⁴⁾.

Dem Bundestagsausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, dem sowohl der Gesetzentwurf der Bundesregierung (Beschleunigungsnovelle) als auch der Gesetzentwurf der CDU/CSU zur Änderung des Bundesbaugesetzes ⁵⁾ zur federführenden Beratung überwiesen worden war, gelang schließlich eine Kompromißformel in der Fassung des zur Zeit gültigen § 34 Abs. 2 a BBauG. Er setzte zur Vorklärung der Änderungsvorschläge zu den §§ 34, 35 BBauG eine ad-hoc-Arbeitsgruppe ein, die

1) BT PlPr 08/129, S. 10063.

2) BT PlPr, a.a.O., Möller, S. 10065.

3) BT PlPr, a.a.O., S. 10067.

4) ebd.

5) BT-DrS 8/1970.

auf der Grundlage des Vorschlages der kommunalen Spitzenverbände u.a. folgende Diskussionsvorschläge bzw. Empfehlungen zur Beschlußfassung in den Ausschuß einbrachte:

- § 34 BBauG sollte durch Einfügung eines Abs. 2 a wie folgt geändert werden:

"Die Gemeinden können Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur, insbesondere mit historisch entstandener Streu- oder Bandbebauung durch Satzung als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, wenn entweder die Zuordnung zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen zweifelhaft ist oder die vorhandene Bebauung nicht alle Voraussetzungen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils erfüllt, die Gemeinde jedoch beabsichtigt, ihn zu einem solchen zu entwickeln. Die Festlegung nach Satz 1 setzt die Darstellung des Gebiets im Flächennutzungsplan voraus; § 8 Abs. 3 (und 4) findet entsprechend Anwendung. Die Verpflichtung, nach § 1 Abs. 3, Bebauungspläne aufzustellen, bleibt unberührt. Abs. 2 Satz 3 - 5 ist entsprechend anwendbar" ¹⁾.

- § 35 Abs. 6 BBauG sollte folgende Fassung erhalten:
"Von dem öffentlichen Belang der Verfestigung einer Splittersiedlung und den übrigen in Abs. 4 bezeichneten öffentlichen Belangen kann ausnahmsweise abgesehen werden, wenn ein Vorhaben dazu dient

1. eine Baulücke innerhalb einer vorhandenen Splittersiedlung zu schließen und
2. dem seit längerer Zeit in der Gemeinde wohnenden Eigentümer die angemessene Versorgung mit Wohnraum für sich und seine zum Haushalt gehörenden Familienangehörigen zu ermöglichen" ²⁾.

Dabei blieb in der Arbeitsgruppe die Frage einer Satzungsregelung zu § 34 BBauG und der sog. "Heimatklausel"

1) RaumA, KPr 08/Nr. 50. v. 16.5.1979, S. 17, n.v.

2) RaumA, KPr, a.a.O., S. 19.

(§ 35 Abs. 6 des Diskussionsvorschlages) ausdrücklich offen ¹⁾; ebenso die Frage, ob die "Heimatklausel" kumulativ ²⁾ oder lediglich alternativ ³⁾ zur Satzungsregelung nach § 34 Abs. 2 a BBauG mit aufgenommen werden sollte.

Während die Vertreter der CDU dem Diskussionsvorschlag zustimmten ⁴⁾, lehnten die Vertreter der SPD/FDP in der Arbeitsgruppe und im Ausschluß den Diskussionsvorschlag ab ⁵⁾. Da eine völlige Ablehnung der Änderungsvorschläge zu §§ 34 und 35 jedoch zu einer Ablehnung der Beschleunigungsnovelle durch die CDU und damit zu einem Vermittlungsverfahren mit entsprechender Verzögerung der Verabschiedung der Novelle geführt hätte ⁶⁾, unterbreiteten die SPD/FDP-Fraktionen in der Ausschußsitzung am 16. 5. 1979 einen Abänderungsvorschlag zu § 34 Abs. 2 a BBauG, der zusätzlich zur Formulierung des Vorschlages in der Arbeitsgruppe die Bindung der Satzungsregelung an einen planreifen Flächennutzungsplan wie folgt vorsah:

"Die Festlegung nach Satz 1 setzt die Darstellung des Gebietes im Flächennutzungsplan voraus; § 8 Abs. 3 findet entsprechend Anwendung, § 8 Abs. 4 findet entsprechend Anwendung, wenn die Gemeinde beschlossen hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen und nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, daß die Festlegung durch Satzung den künftigen Darstellungen des Flächennutzungsplanes entspricht" ⁷⁾.

1) RaumA, KPr, a.a.O., S. 9.

2) RaumA, KPr, a.a.O., Polkehn, S. 10.

3) RaumA, KPr, a.a.O., Conradi, S. 9.

4) RaumA, KPr 08/Nr. 49, S. 7.

5) RaumA, KPr, a.a.O., S. 6.

6) RaumA, KPr 08/Nr. 50, S. 6.

7) RaumA, KPr, a.a.O., Anlage 3.

Gleichzeitig lehnten die SPD/FDE-Fraktionen die Übernahme der "Heimatklausel" (§ 35 Abs. 6 BBauG) unter Hinweis auf deren Entbehrlichkeit ab. Der Abgeordnete Waltemathe (SPD) verwies zur Begründung auf die Vorschläge der Kommunalen Spitzenverbände sowie des Bundesrates, der ebenfalls gefordert habe, daß die Satzung mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar sein müsse ¹⁾.

Bei den Vertretern der CDU/CSU stieß diese erneute Einschränkung ihrer ursprünglichen Gesetzesvorlage auf erhebliche Bedenken. Nachdem man bereits die Bindung der Satzung an einen Flächennutzungsplan unter Verzicht auf die "Heimatklausel" hingenommen hatte; befürchtete man, daß die Satzungsregelung durch die Bindung sogar an einen planreifen Flächennutzungsplan wegen Überforderung der Gemeinden in zeitlicher und sachlicher Hinsicht ins Leere gehen würde ²⁾.

Dennoch billigte der Ausschuß letztlich doch einstimmig den Vorschlag der Koalitions-Fraktionen in seiner Sitzung am 16. 5. 1979. Dabei dürfte sicher auch die Kompromißbereitschaft der SPD/FDE-Fraktionen hinsichtlich der uneingeschränkten Annahme der Erweiterungsvorschläge der CDU/CSU zu den in § 35 neu aufgenommenen Erleichterungen für bauliche Erweiterungen von Wohngebäuden und gewerblichen Betrieben (§ 35 Abs. 5 Zi. 4, 5 BBauG) eine Rolle gespielt haben sowie der Wille aller Parteien, die Beschleunigungsnovelle möglichst schnell zu verabschieden.

In der zweiten Beratung des von der CDU/CSU eingebrachten Gesetzentwurfes ³⁾ brachten die Vertreter der Parteien ihre unterschiedlichen Auffassungen unter Einbeziehung der Beschlußempfehlung und des Berichtes des

1) RaumA, KPr 08/Nr. 50, S. 6.

2) RaumA, KPr, a.a.O., Schmöle, S. 11.

3) BT-DrS 8/1980.

Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau ¹⁾ nochmals zum Ausdruck ²⁾.

Während die CDU/CSU unter Hinweis auf den Bericht der Bundesregierung über die Bevölkerungsentwicklung in dünner besiedelten Gebieten hoffte, durch den gefundenen Kompromiß hinsichtlich der Änderung der §§ 34, 35 BBauG die Gefahr einer drohenden Entsiedlung zu verhindern ³⁾ und den Wegfall der "Heimatklausel" bedauerte ⁴⁾, hielt die SPD die vom Ausschuß vorgeschlagene Änderung für gerade noch vertretbar, um einerseits den Bauwünschen der Bürger im Außenbereich Rechnung tragen zu können, andererseits nicht der Zersiedlung der Außenbereichslandschaft Vorschub zu leisten ⁵⁾.

Auch die FDP unterstützte den Kompromiß, hielt aber im Gegensatz zur SPD die spätere Einführung der "Heimatklausel" für weitere Problemfälle für erwägenswert ⁶⁾.

Die Gesetzesberatung endete mit einer einstimmigen Beschlußfassung zur Abänderung der §§ 34, 35 BBauG in der zur Zeit gültigen Fassung gem. Art. 1 Zi. 14, 15 des Gesetzes zur Beschleunigung von Verfahren und zur Erleichterung von Investitionsvorhaben im Städtebaurecht vom 6. 7. 1979 ⁷⁾.

1) BT-DrS 8/2885.

2) BT PlPr 8/157 v. 31.5.1979.

3) BT PlPr, a.a.O., Kolb, S. 12581.

4) BT PlPr, a.a.O., Möller, S. 12577.

5) BT PlPr, a.a.O., Waltemathe, S. 12578, 12579.

6) BT PlPr, a.a.O., Gattermann, S. 12583.

7) BGBl 1979, 949.

2. Die einzelnen Innenbereichssatzungen nach § 34
Abs. 2 und Abs. 2 a BBauG

2.1 Die Abgrenzungssatzung nach § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG

2.1.1 Voraussetzungen

§ 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG bestimmt, daß die Gemeinden die Grenzen für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile oder Teile davon durch Satzung festlegen können. Die Gemeinde muß daher vor Satzungserlaß feststellen, welche Gebiete bzw. Teile davon zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen gehören. Die Verwaltungsvorschriften der Länder verweisen zur Konkretisierung teilweise lediglich auf die hierzu ergangene Rechtsprechung ¹⁾, andere geben einen kurzen Überblick ²⁾.

Zur Erläuterung des "im Zusammenhang bebauten Ortsteils" liegt eine umfangreiche Rechtsprechung vor, die auf die Rechtsprechung zum Begriff des im Zusammenhang bebauten Ortsteils nach § 3 Bauregelungsverordnung sowie auf die "im Zusammenhang bebaute Ortschaft" gem. Art. I § 13 des Preußischen Ansiedlungsgesetzes zurückgeht ³⁾.

2.1.1.1 Begriff des "Ortsteils"

Grundlegend für den Ortsteilsbegriff nach dem Bundesbaugesetz ist das die zuvor ergangene Rechtsprechung zusammenfassende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts

1) RdErl IM NW v. 30.12.1976, MBl NW 1977, S. 82.

2) RdErl IM SchlHO v. 30.1.1981, AB1 SchlHO 1981, S. 73 (74, 75); RdErl SM Nds v. 26.8.1981, Nds. MBl 1981, S. 811 (816).

3) Gesetz betreffend die Gründung neuer Ansiedlungen v. 8.8.1904, GS S. 227, für NW aufgehoben durch § 108 Abs. 1 Nr. 15 BauO NW v. 25.6.1962, GVBl NW S. 373; VO über die Regelung der Bebauung v. 15.2.1936, RGB1 I S. 104, aufgehoben durch § 186 Abs. 1 Nr. 15 BBauG; Richter, DÖV 1964, S. 441 Anm. 4 m.w.N.

vom 6. 11. 1968 ¹⁾.

Danach ist ein Ortsteil im Sinne des § 19 Abs. 1 und § 34 BBauG jeder Bebauungskomplex im Gebiet einer Gemeinde, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist.

2.1.1.1.1 Gewicht des Bebauungskomplexes

Das Gewicht des Bebauungskomplexes bestimmt sich nach der Zahl der vorhandenen Bauten und den örtlichen Verhältnissen ²⁾.

Die Zahl der vorhandenen Gebäude allein ist nicht entscheidend für das Gewicht eines Bebauungskomplexes, ihr kommt aber indizielle Wirkung zu. Von großer Bedeutung ist insbesondere das Vorhandensein einer gewissen Infrastruktur (Lebensmittelläden, Gaststätte) ³⁾. Bereits die Anzahl von 6 Gebäuden kann im Ausnahmefall bereits für die Annahme eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils ausreichen ⁴⁾. Der Bebauungskomplex eines Internates mit 11 teilweise aneinandergebauten Häusern kann ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil sein ⁵⁾, ebenso ein Kasernengelände ⁶⁾. Als Faustregel für einen Ortsteil kann eine aus 25 Wohnhäusern bestehende Häusergruppe mit einem Lebensmittelladen und (oder) einer Gaststätte gelten ⁷⁾.

1) BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 - IV C 2.66 -, BVerwGE 31, 20 = DVBl 1969, 262 = DÖV 1969, 645 = MDR 1969, 247 = EPlar II 2 c, BVerwG 11, 68/1 = BBauBl 1969, 404 = BRS 20, S. 935.

2) BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 - IV C 47.68 -, BRS 20, Nr. 38; RdErl IM SchlHO, a.a.O., S. 74, 75; RdErl IM Nds, a.a.O., S. 816.

3) OVG NW, Urt. v. 18.10.1968 - VII A 1030/67 -, BRS 20, Nr. 37 = DÖV 1970, 757 Nr. 295.

4) BVerwG, Urt. v. 30.4.1969 - IV C 38.67 -, BRS 22, Nr. 76.

5) OVG NW, Urt. v. 26.9.1972 - VII A 53/72 -, BRS 25, Nr. 42.

6) HessVGh, Urt. v. 19.3.1971 - IV OE 58/70 -, BRS 24, Nr. 28.

7) OVG NW, Urt. v. 18.10.1968 - VII A 1030/67 -, a.a.O.

Bezogen auf die örtlichen Verhältnisse ist es für den Ortsteilsbegriff nicht notwendig, daß der vorhandene, in sich geschlossene Bebauungskomplex einen echten Schwerpunkt der baulichen Entwicklung des Gemeinwesens darstellt ¹⁾. Das ist für das Vorliegen eines Ortsteils lediglich ausreichend, nicht dagegen notwendig. Ebenso muß die vorhandene Bebauung nicht ein gewisses eigenständiges Leben gestatten, um als Ortsteil eingestuft werden zu können ²⁾.

Ob dem geschlossenen Bebauungskomplex das erforderliche Gewicht zukommt, bestimmt sich jedoch auch durch Vergleich mit der Siedlungsstruktur der ganzen Gemeinde. Der Bebauungskomplex muß sich nämlich neben den anderen Siedlungsschwerpunkten der Gemeinde als selbstständige Siedlungseinheit behaupten können ³⁾. Ob dies der Fall ist, ist durch einen ergänzenden Vergleich mit dem Erscheinungsbild einer Splittersiedlung im Außenbereich zu überprüfen ⁴⁾. Liegt dabei ein quantitatives Mißverhältnis zwischen dem fraglichen Bebauungskomplex und den in der Gemeinde sonst vorhandenen Ortsteilen vor, ist die Annahme eines Ortsteils ausgeschlossen ⁵⁾. Ein rein schematischer Vergleich ist allerdings problematisch, so daß in Grenzfällen nicht nur der Vergleich mit den vorhandenen Ortsteilen, sondern auch ein Gegenvergleich mit der Erscheinung der nicht existenzwürdigen, unerwünschten Splittersiedlung unerlässlich ist ⁶⁾.

Bei der Beurteilung der örtlichen Verhältnisse ist auch die in der betreffenden Gegend vorhandene typische,

1) So noch VG Münster, Urt. v. 14.11.1960 - 2 K 284/60 -, BBauBl 1961, 663; dagegen BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 - IV C 31.66 -, BVerwGE 31, 22 (27).

2) BVerwG, a.a.O.

3) OVG NW, Urt. v. 26.9.1972, BRS 25, Nr. 42.

4) BVerwG, Urt. v. 17.11.1972 - IV C 13.71 -, BRS 25, Nr. 41.

5) BVerwG, Beschl. v. 12.6.1973 - IV B 79.72 -, BRS 27, Nr. 41.

6) BVerwG, Urt. v. 17.11.1972, a.a.O.

insbesondere geschichtlich gewachsene Siedlungsform zu berücksichtigen. Abweichungen von dieser als typisch ermittelten Siedlungsform (z.B. Haufendorf, Straßendorf, Rundling) bezüglich der Anzahl oder der Lage der Gebäude sind dann unschädlich, wenn sie auf natürlichen Gegebenheiten (z.B. der Bodenbeschaffenheit) beruhen ¹⁾.

2.1.1.1.2 Organische Siedlungsstruktur

Die Ortsteilseigenschaft setzt weiter voraus, daß der Bebauungskomplex Ausdruck "organischer Siedlungsstruktur" ist. Nach den Verwaltungsvorschriften der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein sind die Voraussetzungen hierfür dann gegeben, wenn

- eine nach Art und Nutzung einheitliche Bebauung erkennbar ist oder
- die Bebauung einem bestimmten städtebaulichen Ordnungsbild entspricht, eine bestimmte städtebauliche Ordnung verkörpert oder als städtebauliche Einheit in Erscheinung tritt oder
- eine einheitliche Entstehungsweise der Bebauung vorliegt oder
- die Bebauung Schwerpunkt der baulichen Entwicklung in der Gemeinde ist oder
- die Bebauung ein gewisses eigenständiges Leben gestattet ²⁾.

Liegen vorgenannte Voraussetzungen vor, kann man sicherlich von einer organischen Siedlungsstruktur ausgehen. Es handelt sich dabei jedoch nicht um einen abschließenden Katalog; denn nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes erfordert die organische Siedlungsstruktur gerade nicht, daß es sich um eine nach Art und Zweckbestimmung einheitliche Bebauung handeln muß. Auch eine unterschiedliche, ja u.U. sogar eine in ihrer Art- und Zweckbestimmung gegensätz-

1) So RdErl IM SchlHO, a.a.O., S. 74 Anm. 2.1.2.1; ähnlich RdErl SM Nds, a.a.O., S. 816.

2) RdErl IM SchlHO, a.a.O., S. 74, 75 Anm. 2.1.2.2; RdErl SM Nds, a.a.O., S. 816.

liche Bebauung kann einen Ortsteil bilden. Ebenso wenig kommt es auf die Entstehungsweise der vorhandenen Bebauung an. Erforderlich ist auch nicht, daß die Bebauung einem bestimmten städtebaulichen Ordnungsbild entspricht, eine bestimmte städtebauliche Ordnung verkörpert oder als eine städtebauliche Einheit in Erscheinung tritt. Die "organische Siedlungsstruktur" schließt vielmehr nur das ein, was in Entgegensetzung zur unerwünschten Splittersiedlung den inneren Grund für die Rechtsfolge des § 34 BBauG entspricht, nämlich die nach der Siedlungsstruktur angemessene Fortentwicklung der Bebauung innerhalb des gegebenen Bereiches ¹⁾.

Der Bebauungszusammenhang ist also immer dann Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur, wenn er eine nach der Siedlungsstruktur angemessene Fortentwicklung der Bebauung innerhalb des gegebenen Bereiches darstellt. Bei einer Anhäufung von behelfsmäßigen Bauten, einer völlig regellosen und in dieser Anordnung geradezu funktionslosen Bebauung, u.U. auch bei einer bandartigen oder einzeiligen Bebauung - wenn sie nicht in der Funktion und dem Nutzungszweck der Bebauung ihre Rechtfertigung findet, wie etwa die Bebauung eines Seeufers -, ist eine angemessene Fortentwicklung der Bebauung und damit das Merkmal der organischen Siedlungsstruktur zu verneinen ²⁾.

Eine Bebauung ist in diesem Sinne nicht regellos, wenn sich ihre optisch regellose Anordnung beispielsweise aus der Funktion der Bauten rechtfertigt (z.B. Erholungsfunktion von Baulichkeiten in Wochenendhausgebieten) ³⁾. Eine Regellosigkeit, die auf das Fehlen

1) BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 - IV C 31.66 -, BVerwGE 31, 22 (27) = BRS 20, Nr. 36 = DVBl 1970, 72;
BVerwG, Urt. v. 22.3.1972 - IV C 121.68 -, BauR 1972, 222.

2) BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 - IV C 31.66 -, a.a.O.

3) Zinkahn in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Bundesbaugesetz, München, § 19 Anm. 25, Stand Juni 1980.

einer organischen Siedlungsstruktur schließen läßt, ist nur zu bejahen, wenn der Anordnung der Bauten keinerlei System zugrundeliegt ¹⁾. So stellt beispielsweise die Bebauung von 12 Gebäuden gemischter Nutzung (zwei Reithallen, drei Wohngebäude, früher landwirtschaftlich, heute zur Freizeitgestaltung genutzte Bauwerke) eines ehemaligen Hofgutes, dessen landwirtschaftliche Funktion aufgegeben wurde, eine regellose Anhäufung von Gebäuden mit verschiedenartiger Nutzung ohne organische Siedlungsstruktur dar ²⁾.

Gleiches gilt nach Auffassung des OVG Lüneburg für die Ansammlung von Wohngebäuden in bandartiger Bebauung in einem ostfriesischen Veengebiet, da diese städtisch wirkenden Wohnhausbauten zwischen vorhandenen landwirtschaftlichen Einzelanwesen keinerlei Bezug mehr zur herkömmlichen Bodennutzung der Torfgewinnung besitzen ³⁾.

2.1.1.2 Begriff des "Bebauungszusammenhangs"

Die durch Satzung festzulegenden Grenzen müssen sich auf ein Gebiet erstrecken, das neben seiner Eigenschaft als Ortsteil im Zusammenhang bebaut ist. Das Problem der Eingrenzung des Begriffes "Bebauungszusammenhang", d.h. der tatsächlich aufeinanderfolgenden Bebauung, liegt letztlich darin, wie eng die Aufeinanderfolge der Baulichkeiten sein muß.

Auszugehen ist von der tatsächlichen Bebauung im Gemeindegebiet. Es kann in diesem Zusammenhang die Frage unerörtert bleiben, ob kommunale Grenzen für die Beurteilung, ob ein geschlossener Ortsteil vorliegt, von Belang ist, da sich die Satzungsbefugnis nach § 34 BBauG ohnehin nur auf das Gemeindegebiet erstreckt.

1) BVerwG, Urt. v. 13.2.1976 - IV C 53.64 -, BRS 30, Nr. 40.

2) HessVGh, Urt. v. 23.9.1976 - IV OE 83/75 -, BRS 30, Nr. 35.

3) OVG Lüneburg, Urt. v. 5.10.1977 - VI A 115/76 -, n.v.

Für den Bebauungszusammenhang hat die Rechtsprechung folgende Kriterien herausgearbeitet:

- Die aufeinanderfolgende Bebauung muß trotz vorhandener Baulücken den Eindruck von Geschlossenheit vermitteln ¹⁾,
- das Grundstück, für das die Baugenehmigung beantragt ist, muß selbst am Eindruck der Geschlossenheit teilnehmen ²⁾.

Das setzt voraus, daß das Grundstück durch die vorhandene Bebauung in irgendeiner Weise geprägt wird ³⁾.

2.1.1.2.1. Eindruck der Geschlossenheit trotz vorhandener Baulücken

Nach dem erstgenannten Kriterium durchbricht also selbst eine Baulücke nicht ohne weiteres den Bebauungszusammenhang.

Dies läßt sich bereits aus § 5 Abs. 4 Satz 2, 3 Bundesfernstraßengesetz sowie dem gleichlautenden § 5 Abs. 1 Satz 2, 3 Straßen- und Wegegesetz NW herleiten ⁴⁾.

Die dortige Legaldefinition des Begriffes "geschlossene Ortslage" deckt sich mit dem für den Ortsteilsbegriff im Bundesbaugesetz geforderten "Bebauungszusammenhang" ⁵⁾. Danach wird auch durch offene Bauweise der Bebauungszusammenhang nicht unterbrochen. Gleiches gilt nach dem Gesetzeswortlaut des Fernstraßengesetzes sowie des Straßen- und Wegegesetzes NW für einzelne unbebaute Grundstücke, zur Bebauung ungeeignetes oder

1) BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 - IV C 2.66 -, a.a.O., S.25, Fn.1.

2) BVerwG, Urt. v. 1.12.1972 - IV C 6.71 -, BVerwGE 41, 227 = BauR 1974, 104 = DÖV 1973, 347 = DVBl 1973, 641 = NJW 1973, 1014 = BRS 25, Nr. 36 = EPlar II 2 d, BVerwG 12.72/1 I.

3) BVerwG, Urt. v. 1.12.1972, a.a.O.; BVerwG, Urt. v. 14.12.1973 - IV C 48.72 -, DÖV 1974, 211 = BRS 27, Nr. 82 = BauR 1974, 104 = EPlar I 4 b 12.73/8.

4) Bundesfernstraßengesetz i.d.F. v. 1.10.1974 (BGBl I, 2413); Straßen- und Wegegesetz NW i.d.F. v. 1.8.1983 (GV NW, S. 306).

5) Grauvogel in Brügelmann u.a., Bundesbaugesetz, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, Stand Aug. 1981, § 34 Anm. 19; Richter, DÖV 1964, 440 (441).

ihr entzogenes Gelände sowie einseitige Bebauung. Ein Bebauungszusammenhang besteht damit auch, wenn sich zwischen den einzelnen Gebäuden Garten-, Hof- oder Wirtschaftsflächen befinden. Auch eine verhältnismäßig aufgelockerte Bebauung, zumal wenn sie der Größe der Grundstücke und der Funktion der Bebauung entspricht, hebt den Zusammenhang nicht auf ¹⁾.

Obwohl es zur Beurteilung des Bebauungszusammenhangs immer einer echten Wertung und Bewertung der gesamten konkreten örtlichen Verhältnisse bedarf ²⁾ und somit letztlich die Verkehrsauffassung im Einzelfall entscheidend ist ³⁾, lassen sich einige Faustregeln zur Festlegung des Bebauungszusammenhangs aufstellen, die insbesondere für die Verwaltungspraxis von Bedeutung sind:

Ein Grundstück ist als Baulücke zu bezeichnen, wenn es mit zwei sich gegenüberliegenden Seiten an nahe bebaute Grundstücke grenzt ⁴⁾. Konsequenz dieser Auffassung ist, daß ein Grundstück, welches mit einer Seite an das letzte bebaute Grundstück des Ortsteils grenzt, grundsätzlich bereits zum Außenbereich gehört ⁵⁾. Ein mit einer seitlichen Grenze und der Hinterfront an bebaute Grundstücke grenzendes Grundstück liegt demnach ebenfalls nicht mehr innerhalb des Bebauungskomplexes ⁶⁾.

Dieser Grundsatz erfährt aber bereits dann eine Korrektur, wenn dem Ortsrand eine natürliche Grenze vorgelagert ist (beispielsweise Fluß, Graben, Straßen oder

1) BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 - IV C 47.68 -, BRS 20, Nr. 38.

2) BVerwG, Urt. v. 6.12.1967 - IV C 94.66 -, BVerwGE 28, 268 (272).

3) BVerwG, Urt. v. 14.4.1967 - IV C 134.65 -, BRS 18, Nr. 23.

4) OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 27.1.1966 - 1 A 61/65 - BRS 17, Nr. 24.

5) BVerwG, Urt. v. 22.3.1972 - IV C 121.68 -, BRS 25, Nr. 38.

6) BVerwG, Urt. v. 6.12.1967, DÖV 1968, 322.

Feldweg). Wird dadurch der Eindruck des Abschlusses der Ortschaft vermittelt, so daß sich eine Bebauung des Zwischenraumes förmlich aufdrängt, zählt auch der zwischen der letzten Bebauung und der natürlichen Grenze befindliche Bereich zum Innenbereich ¹⁾.

Ferner ist zu beachten, daß neben die Beziehung des Grundstücks zu bebauten Nachbarparzellen die Zuordnung zu einer Verkehrsfläche treten muß, um noch von einer Baulücke und noch nicht von einem Grundstück sprechen zu können, das den Bebauungszusammenhang unterbricht. Beispiel hierfür ist die einzeilige Bebauung entlang einer stark gekrümmten Straße. Die im Innenraum der Kurve befindliche Fläche gehört deshalb zum Außenbereich, weil sie zwar an drei Seiten von Bebauung umgeben ist, jedoch keine unmittelbare Beziehung zu einer Verkehrsfläche hat ²⁾.

Der Abstand zwischen bebauten Grundstücken, der den Bebauungszusammenhang noch nicht unterbricht, läßt sich nicht metrisch festlegen, weil für die Beurteilung immer der Einzelfall (beispielsweise topographische Situation, Besiedlung) ausschlaggebend ist. Dennoch lassen sich der umfangreichen Rechtsprechung einige Anhaltspunkte entnehmen:

Nach Urteilen des OVG Münster vom 4. 11. 1958 sowie des Verwaltungsgerichts Aachen vom 28. 1. 1954 wurde ein Bebauungszusammenhang bei einer Entfernung von 200 m bzw. 140 m zwischen vorhandenen Bauten verneint ³⁾.

Der hessische VGH hielt in einem Fall, in dem zwei Häuser in einer Entfernung von mehr als 100 m vom

1) BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 - IV C 47.68 -, BRS 20,Nr.38. Sendlar, BBauBl 1968, 12, 63 (67); Johlen, BauR 1976, 90 (92).

2) VG Köln, Urt. v. 11.6.1974 - 2 K 1296/72 -, n.v., zit. nach Johlen, BauR 1976, 90 (91), Anm. 19.

3) OVG Münster, Urt. v. 4.11.1958 - VII A 1306/57 -, BRS 8, S. 117 = DÖV 1960, S. 438 (Sp. 136); VG Aachen - 1 K 260/53, BRS 4, S. 212.

letzten Haus des Ortes standen, einen Bebauungszusammenhang nicht mehr gegeben ¹⁾.

Im Gegensatz dazu nahm das OVG Münster bei einer ca. 100 m breiten Lücke zwischen einem größeren durchgehend bebauten Ortsteil und einem davor liegenden einzelnen Haus noch einen baulichen Zusammenhang an ²⁾.

Das OVG Münster hielt in einem Urteil vom 30. 10. 1963 eine Entfernung von 80 m zwischen einem Wohnhaus zur nächsten Bebauung für zu groß, um einen räumlichen Zusammenhang zur sonstigen Bebauung bejahen zu können. Dabei nennt es als anderes Maß für die Unterbrechung des baulichen Zusammenhangs die mögliche Errichtung von 2 - 3 weiteren Häusern zwischen dem letzten Haus, das zu einem baulichen Zusammenhang gehört und einem Gebäude, das nur in der Nähe dieses baulichen Zusammenhangs liegt ³⁾.

In einer anderen Entscheidung war nach Ansicht des OVG Münster eine 85 m nicht überschreitende Baulücke bei sonst aufgelockerter Bebauung nicht zu groß, um den Bebauungszusammenhang zu unterbrechen ⁴⁾.

Der VGH Baden-Württemberg verneinte bei einer Entfernung von über 50 m zwischen einem Weiler als nächstem geschlossenen Wohnbezirk und dem zu beurteilenden Grundstück, daß durch eine Landstraße zweiter Ordnung und durch Wiesen von der nächsten Bebauung getrennt war, einen Bebauungszusammenhang ⁵⁾.

Richter weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß im Erlaß des schleswig-holsteinischen Ministers für Arbeit, Soziales und Vertriebene vom 11. 9. 1961 als

1) HessVGH, Urt. v. 7.10.1966 - OS IV 113/64 -, BRS 17, Nr. 25.

2) OVG Münster, Urt. v. 19.9.1974 - VII A 1160/70 -, n.v., zit. nach Johlen, BauR 1976, 90 (91), Anm. 21.

3) OVG Münster, Urt. v. 30.10.1963 - VII A 977/63 -, HGBR-Rechtsprechung, Neue Ausgabe, S. 13 Nr. 3, zit. nach Richter, DÖV 440 (442), Anm. 17.

4) OVG Münster, Urt. v. 25.1.1974 - X A 199/70, n.v., zit. nach Johlen, a.a.O., S. 92.

5) VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 25.7.1960 - 2 S 286/59 -, BRS 10, S. 108.

Baulücke höchstens eine an der Straße liegende unbebaute Fläche mit einer Front von 50 m angesehen wurde; also eine Fläche, die für zwei bis drei Einzelhäuser, ein Reihnhaus von 8 bis 10 Wohnungen oder ein Miethaus mit 2 oder äußerstenfalls drei Treppenhäusern ausreicht ¹⁾.

Bereits dieser Auszug aus der Rechtsprechung zeigt die Größe des Spektrums, innerhalb dessen eine Baulücke noch angenommen werden kann. Früher unternommene Versuche der Verwaltungspraxis, den Begriff der Baulücke durch eine konkrete Zahl zu konkretisieren, sind in Anbetracht der Rechtsprechung zum Begriff der Baulücke nicht zulässig. Dennoch läßt sich unter dem Vorbehalt der in jedem Fall notwendigen Einzelbetrachtung der gesamten örtlichen Gegebenheiten festhalten, daß Abstände zwischen vorhandenen baulichen Anlagen bis zu 50 m in der Regel den Bebauungszusammenhang noch nicht unterbrechen; zwischen 50 und 100 m der eigentlich problematische Bereich liegt und bei Entfernungen über 100 m die Wahrscheinlichkeit, daß ein Bebauungszusammenhang gegeben ist, erheblich sinkt. Die obere Grenze dürfte jedenfalls bei 200 m liegen.

Freie Flächen, die aufgrund natürlicher Beschaffenheit oder Zweckbestimmung (Sportplätze, Erholungsflächen, Gewässer) unbebaubar sind, unterbrechen auch bei größter Ausdehnung den Bebauungszusammenhang nicht notwendig.

Im übrigen ist neben der Entfernung auch die Art der Bebauung wichtig. Entspricht die bauliche Nutzung des vorgelagerten Gebäudes nicht dem Charakter der Ortschaft, kann es bei natürlicher Betrachtungsweise nicht mehr als zum Ort gehörig angesehen werden. Ein etwa in einem Abstand von 80 m von einer nur aus Wohnhäusern bestehenden Ortschaft befindliches landwirt-

1) Richter, a.a.O., S. 442.

schaftliches Anwesen kann daher nicht mehr als zum im Zusammenhang bebauten Ortsteil gerechnet werden. Das dazwischenliegende unbebaute Grundstück ist daher auch nicht als Baulücke zu qualifizieren ¹⁾.

Dies gilt aber nur bei divergierender baulicher Nutzung. Befinden sich beispielsweise in einem Dorfgebiet weitere landwirtschaftliche Betriebe, wird der Eindruck der Zusammengehörigkeit nicht zerstört ²⁾.

Anhaltspunkt kann auch die jeweilige Nutzung und die dauerhaften Nutzungsmöglichkeiten des unbebauten Zwischenraums sein. Ist dieser nämlich land- oder forstwirtschaftlich oder sonst in einer für den Außenbereich typischen Weise genutzt und kann wegen des Zusammenhangs mit anderen Außenbereichsflächen eine Fortdauer dieser Nutzung erwartet werden, so spricht dies für die Zuordnung zum Außenbereich ³⁾.

2.1.1.2.2 Prägung des zu beurteilenden Grundstücks durch die vorhandene Bebauung

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist eine nach § 34 BBauG bebaubare Baulücke ferner nicht gegeben, wenn die Fläche so groß ist, daß sie in den Möglichkeiten ihrer Bebauung von der bereits vorhandenen Bebauung nicht mehr geprägt wird ⁴⁾. Voraussetzung einer zusammenhängenden Bebauung ist daher, daß die aufeinanderfolgende Bebauung gemeinsam mit dem zu beurteilenden Grundstück den Eindruck der Geschlossenheit (Zusammengehörigkeit) vermittelt. In diesem Sinne fehlt ein Bebauungszusammenhang selbst dann, wenn das zu beurteilende Grund-

1) OVG NW, Urt. v. 6.6.1974 - VII A 580/73 -, n.v., zit. nach Johlen, a.a.O., S. 92, Anm. 24; Fickert, Die Zulässigkeit von Bauvorhaben, 2. Aufl., Köln, Stuttgart, Berlin 1968, Tz. 248.

2) Vgl. Johlen, a.a.O., S. 92.

3) Grauvogel, § 34 Anm. 24.

4) BVerwG, Urt. v. 1.12.1972 - IV C 6.71 -, BVerwGE 41, 227 = DÖV 1973, 347 = DVBL 1973, 641 = NJW 1973, 1014 = BRS 25, Nr. 36.

stück zwar von allen Seiten von Bauten umgeben ist, die zu beurteilende Fläche jedoch so groß ist, daß sie von der umgehenden Bebauung nicht mehr geprägt wird.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist nicht unwidersprochen geblieben ¹⁾. Für die Verwaltungspraxis bedeutet sie jedoch, daß größere Freiflächen, die durch die vorhandene Bebauung nicht mehr geprägt werden, nicht in eine Satzung nach § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG einbezogen werden können. Das Fehlen einer ausreichenden Prägung hat die Rechtsprechung bereits bei einem Grundstück von 19.000 qm angenommen ²⁾.

2.1.1.3 Exkurs: Bandbebauung in Gebieten mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur (§ 34 Abs. 2 a BBauG)

Insbesondere bei nur einseitig bebauten Straßen, aber auch bei Straßen, die vorwiegend einseitig bebaut sind und deren gegenüberliegende Seite nur eine lückenhafte Bebauung aufweist, ist die Zuordnung zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil problematisch.

Bei einer nur einseitig bebauten, in den Außenbereich führenden Straße wird die bebaute Straßenseite zur zusammenhängenden Bebauung, die andere zum Außenbereich gehören ³⁾.

Befindet sich jenseits der Straße eine größere unbebaute Fläche, die an einen Bauungskomplex angrenzt, so ist nach Maßgabe der örtlichen Verhältnisse darauf

1) Hoppe, BauR 1973, S. 79 ff.; Müller, in: EPlar I 4 b BVerwG 12.72/78 (I) ff.

2) BVerwG, Urt. v. 1.12.1972 - IV C 6.71 -, a.a.O., S. 35, Fn.4; vgl. ferner BVerwG, Urt. v. 14.12.73 - IV C 48.72, EPlar I 4 b 12.7/7; BVerwG, Urt. v. 7.5.1971 - IV C 19.70, EPlar I 4 b 5.71/1.

3) OVG Lüneburg, Urt. v. 11.5.1964 - I OVG A 5/63 -, EPlar II 2 d 5.64/1 ff.; Zinkahn in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 19 Anm. 38.

abzustellen, ob die Gesamtbebauung den Eindruck der Zusammengehörigkeit vermittelt. Bei einer beiderseitig bandartig bebauten Straße, die in den Außenbereich führt, wird sich zumeist ergeben, daß die hinter den vorhandenen Bauten in der zweiten Reihe liegenden Grundstücke, wenn nicht besondere Umstände vorliegen, dem Bebauungszusammenhang nicht mehr angehören ¹⁾.

Dennoch muß ausdrücklich darauf hingewiesen werden, daß es letztlich immer eine Frage des Einzelfalles bleibt, ob Straßen verbindend oder trennend wirken. Entsprechendes gilt für die Bandbebauung an Kanälen etc.

In der Regel wird die Zuordnung zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil aber nicht etwa an der Zahl der vorhandenen Bauten oder dem notwendigen Bebauungszusammenhang scheitern, sondern an der fehlenden organischen Siedlungsstruktur.

So hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, daß eine bandartige oder einzelilige Bebauung nicht Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist, es sei denn, diese Art der Bebauung findet ihre Rechtfertigung in der Funktion und dem Nutzungszweck der Bebauung ²⁾. Ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil kann demnach bei einer bandartigen Bebauung an einer Straße auch dann vorliegen, wenn Sinn und Zweck, der für die Errichtung der baulichen Anlage maßgebend war, nur durch eine einzelilige Bebauung verwirklicht werden kann.

Das Bundesverwaltungsgericht hat dies beispielsweise bei der Bebauung entlang eines Seeufers angenommen, bei der sich die einzelnen Gebäude zum See hin ausrichten. Denn nur bei einer einzeliligen Bebauung hat jedes Grundstück einen unmittelbaren Zugang zum Was-

1) Zinkahn in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 19 Anm. 38.

2) BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 - IV C 31.66 -, BVerwGE 31, 22 = BRS 20, Nr. 36 = DVBl 1970, 72.

ser. Andere Baulustige haben aber gegebenenfalls kein Interesse an der Errichtung von Bauten in dem betroffenen Gebiet, wenn ihnen der Zugang zum See abgeschnitten ist. Eine solche bandartige Bebauung ist auch häufig für Villenansiedlungen an Seeufern charakteristisch. Die durch Ausrichtung der Wohnhäuser zum Seeufer geprägte bauliche Ordnung kann in solchen Fällen eine innere Geschlossenheit zeigen und als reines Wohngebiet eine organische Siedlungsstruktur besitzen ¹⁾.

Daher entspricht auch die bandartige Bebauung in einem Straßendorf als Siedlungsform, bei der die Bebauung längs der Ortsstraße durch Herkunft und die örtlichen Verhältnisse bestimmt ist, grundsätzlich dem Erfordernis einer organischen Siedlungsstruktur ²⁾.

Die Annahme einer organischen Siedlungsstruktur kann insbesondere dann richtig sein, wenn es sich um eine herkömmliche, organisch gewachsene Siedlungsform handelt, die als Dorfgebiet Inhalt einer entsprechenden planerischen Festsetzung im Sinne der Baunutzungsverordnung sein könnte ³⁾. Danach müßte beispielsweise auch die bandartige Bebauung der Veen-siedlungen in Ostfriesland als typischer und durch ihre Funktion (Torfgewinnung) gerechtfertigten Siedlungsform als organische Siedlungsstruktur angesehen werden. Diese Schlußfolgerung will das OVG Lüneburg allerdings dann nicht ziehen, wenn diese vorrangig durch landwirtschaftliche Einzelanwesen geprägte Besiedlung im Laufe der Zeit durch zahlreiche "städtisch" wirkende Wohnhausbauten ohne Bezug zur herkömmlichen Bodennutzung verändert wird" ⁴⁾.

1) Pergande in EPLar II 2 d 5.64/6. unter Bezugnahme auf das Urt. des BVerwG v. 6.11.1968 - IV C 31.66 -, BVerwGE 71, 22 = BRS 20, Nr. 36 = DVBl 1970, 72.
2) ebd.

3) BVerwG, Beschl. v. 25.5.1976 - IV B 185.75 -, BRS 30, Nr. 38.

4) OVG Lüneburg, Urt. v. 5.10.1977 - VI OVG A 115/76, n.v.

Ob diese Entscheidung des OVG Lüneburg der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entspricht, läßt sich nicht eindeutig klären. Das Bundesverwaltungsgericht stellt z.B. in seinem Beschluß vom 25. 5. 1976 entscheidend darauf ab, ob eine herkömmliche Siedlungsform - wie sie die reine Veenbebauung in Ostfriesland darstellt - als Dorfgebiet Inhalt einer entsprechenden planerischen Festsetzung nach der Baunutzungsverordnung sein könnte ¹⁾. Ob es eine herkömmliche, organisch gewachsene Siedlungsstruktur auch dann für gegeben hält, wenn das ursprüngliche Erscheinungsbild einer fast ausschließlich landwirtschaftlichen Nutzung durch Umnutzung oder Hinzutreten von Gebäuden anderer Nutzung verändert wird, läßt sich den ergangenen Entscheidungen nicht entnehmen.

Mit Erlaß des neuen § 34 Abs. 2 a BBauG hat der Gesetzgeber jedoch klargestellt, daß er gerade solche Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur für fortentwicklungsfähig hält und den Gemeinden grundsätzlich die Möglichkeit gegeben, diese bei nicht ausreichender Bebauungsdichte zu im Zusammenhang bebauten Ortsteilen zu erklären ²⁾. Sind diese Gebiete hingegen ausreichend bebaut, folgt daraus im Umkehrschluß, daß eine Ortsteilseigenschaft jedenfalls nicht wegen fehlender organischer Siedlungsstruktur abgelehnt werden kann.

2.1.1.4 Das Verfahren zur Aufstellung der Satzung (§ 34 Abs. 2 Satz 3 - 5 BBauG)

Zur Satzungsaufstellung nach § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG bedarf es keines förmlichen Verfahrens wie bei Bebauungsplänen.

1) BVerwG, Beschl. v. 25.5.1976 - IV B 185.75 -, BRS 30, Nr. 38.

2) Siehe unten 2.3.1.1; insbesondere 2.3.1.1.2.

Die Grenzen des Geltungsbereichs der Satzung können textlich durch topographische Merkmale, begrenzende Straßenzüge etc. bestimmt werden. Die Angabe aller im Satzungsbereich liegenden Grundstücke ist nicht erforderlich. Die Grenzen können auch in einer Karte festgelegt werden, die Bestandteil der Satzung ist ¹⁾. Aus Zweckmäßigkeitsgründen empfiehlt sich regelmäßig die letztgenannte Verfahrensweise ²⁾.

Die Satzung ist mit Ausnahme der Länder Berlin und Hamburg (§ 188 Abs. 1 BBauG) genehmigungspflichtig (Abs. 2 Satz 3). Die zuständige Genehmigungsbehörde ergibt sich aus den Verwaltungsvorschriften der Länder ³⁾.

Die Genehmigungsbehörde ist gem. § 34 Abs. 2 Satz 4 BBauG i.V.m. § 6 Abs. 2 BBauG auf eine reine Rechtskontrolle beschränkt, also auf die Prüfung der Fragen, ob die Satzung formell ordnungsgemäß zustande gekommen ist und materiell den Anforderungen des § 34 Abs. 2 Satz 1 und 2 BBauG entspricht. Die Genehmigung kann unter Auflagen erfüllt werden (§ 34 Abs. 2 Satz 4 i.V.m. § 6 Abs. 3 Satz 1 BBauG); ebenfalls ist die Vorweggenehmigung räumlicher Teile der Satzung zulässig (§ 34 Abs. 2 Satz 4 i.V.m. § 6 Abs. 4 Satz 1 BBauG). Die Genehmigungsbehörde hat binnen 3 Monaten über die Genehmigung zu entscheiden. Ist diese Frist nicht zulässigerweise verlängert worden (§ 6 Abs. 4 Satz 2 BBauG), gilt sie als erteilt, wenn sie nicht fristgemäß unter Angabe von Gründen abgelehnt wird (§ 6 Abs. 3 BBauG).

Die Veröffentlichung der Satzung kann gem. § 34 Abs. 2 Satz 5 i.V.m. § 16 Abs. 2 BBauG erfolgen durch ortsübliche Bekanntmachung der gesamten Satzung oder entsprechend § 12 BBauG durch ortsübliche Bekanntmachung

1) Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 77.

2) Vgl. Satzungsmuster gem. RdErl IM SchlHO, a.a.O., S. 87.

3) Siehe unten S. 101, Fußn. 3.

der Genehmigung und Bereithaltung der Satzung zu jedermanns Einsicht. Im letzten Fall wird die Satzung mit der Veröffentlichung rechtsverbindlich, ansonsten richtet sich die Rechtsverbindlichkeit nach der jeweiligen Satzungsregelung oder Landesrecht.

2.1.2 Rechtswirkung und Funktion

Die Satzung nach § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG hat nach ganz überwiegender Ansicht rein deklaratorischen Charakter, d.h., sie verdeutlicht lediglich die kraft Gesetzes vorgegebene Grenze zwischen Innen- und Außenbereich ¹⁾. Sie kann also weder Grundstücke, die kraft Gesetzes im Außenbereich liegen, in den Innenbereich einbeziehen noch umgekehrt Grundstücke im Innenbereich dem Außenbereich zuschlagen.

Ersteres ergibt sich im Umkehrschluß zu §§ 34 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 2 a, die es nur unter bestimmten, weiteren Voraussetzungen zulassen, daß Außenbereichsgrundstücke in den Innenbereich gelangen.

Letzteres, also der Verweis von Innenbereichsgrundstücken in den Außenbereich, ist bereits nach dem Wortlaut fraglich.

§ 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG regelt ausschließlich die Einbeziehung von Grundstücken, keinesfalls jedoch den

1) Erbguth, Nachbarschutz im unbeplanten Innenbereich, in: Raumplanung und Eigentumsordnung, Festschrift für Werner Ernst, München 1980, S. 89 (94); Bielenberg, BtGBW 1977, 101 ff.; Dyong, BBauBl 1977, 183 (186), ZfBR 1982, 109; Bielenberg/Dyong, Die Novellen zum Bundesbaugesetz, 3. Aufl., München 1979, Rdn. 145; Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 68; Ernst/Hoppe, a.a.O., Rdn. 384 a; Geimer, Agrarrecht 1980, 241; Söfker, BBauBl 1979, 429 (432); Schmidt-Aßmann, JuS 1981, 731 (732); Baumeister, Bundesbaugesetz, Münster 1981, § 34 Rdn. 16; Grauvogel, a.a.O., § 34 Anm. 28; Heinze, Bundesbaugesetz, 2. Aufl., München, Hamburg 1980, § 34 Rdn. 24; Schlichter/Stich/Tittel, Bundesbaugesetz, 3. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München, § 34 Rdn. 3; Schrödter, Bundesbaugesetz, 4. Aufl., München 1980, § 34 Rdn. 22.

Verweis von Grundstücken in den Außenbereich. Eine solche Interpretation verbietet sich aber auch wegen des systematischen Zusammenhangs mit § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG; denn wenn Außenbereichsgrundstücke nur im Wege der Abrundung in den Innenbereich einbezogen werden dürfen, so müßten für den umgekehrten Vorgang ebenfalls weitere Voraussetzungen gegeben sein, um diesen umgekehrten Vorgang zu rechtfertigen. Im übrigen kommt eine solche "Verweisung" in den Außenbereich mit der Folge, daß nicht mehr die günstigere Norm des § 34 BBauG angewandt werden kann, einer Enteignung gleich, die Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG gegen sich hätte, weil nicht zu erkennen ist, inwieweit eine solche Verweisung in den Außenbereich dem Wohle der Allgemeinheit dienen sollte ¹⁾.

Lediglich Oestreicher mißt der Satzung ohne nähere Begründung konstitutiven Charakter bei ²⁾.

Auch Bröll stellt fest, daß die Innenbereichssatzung konstitutive Wirkung habe ³⁾, andererseits spricht er von der nur deklaratorischen Innenbereichssatzung des § 34 Abs. 2 BBauG ⁴⁾. Trotz mißverständlicher Formulierung dürfte daher auch Bröll mit der ganz überwiegenden Meinung konform gehen.

Die Konsequenzen einer rein deklaratorischen Wirkung der Abgrenzungssatzung werden aber nicht einheitlich gesehen.

Trotz des rein deklaratorischen Charakters wird teilweise angenommen, daß zumindest die am Baugenehmigungsverfahren beteiligten Behörden intern an die "Entscheidung" der Gemeinde gebunden seien. Für Gerichte

1) Weyreuther, Bauen im Außenbereich, Köln, Berlin, Bonn, München 1979, S. 408.

2) Oestreicher, Bauplanungsrecht I, 7. Aufl., Berlin, New York 1980, § 34 Anm. 3.

3) Bröll, BayVB1 1977, 9.

4) Bröll, BayVB1 1979, 550 (552).

gelte diese Bindung zwar nicht, diese würden aber voraussichtlich der Satzung folgen, soweit sich für den Eigentümer aus ihr günstige Rechtsfolgen herleiten ließe, außer wenn eine Nachbarstreitigkeit zu entscheiden sei ¹⁾.

Nach anderer Ansicht begründet die Abgrenzungssatzung zumindest die Vermutung zugunsten der Richtigkeit der in ihr enthaltenen und mit ihr beabsichtigten Abgrenzungen, die auch die Verwaltungsgerichte insoweit gegen sich gelten lassen müssen, als die Satzung die Anforderungen des § 34 Abs. 2 BBauG insbesondere im Hinblick auf die Einbeziehung auf Abrundungsgrundstücken eingehalten hat. Gleichfalls wird eine Bindung der Baugenehmigungsbehörde an die Satzung angenommen ²⁾.

Grundlage dieser Auffassungen ist ein Verständnis der Abgrenzungssatzung als sogenannter Beurteilungsermächtigung bzw. eingeschränkter Beurteilungsermächtigung. § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG müßte dann eine gemeindliche Befugnis schaffen, die Merkmale der gesetzlichen Abgrenzung (innerhalb gewisser Schranken der Vertretbarkeit) in einer die Bürger, andere Behörden und auch die Gerichte bindenden Weise zu interpretieren. Da der Satzung aber lediglich deklaratorische Wirkung zukommt, kann sie jedenfalls keine Bindung der Gerichte an die Satzungsfestlegungen der Gemeinde bewirken ³⁾.

Etwas anderes dürfte aber in bezug auf die Baugenehmigungsbehörde gelten. Die Abgrenzungssatzung bedarf gem. § 34 Abs. 2 Satz 3 der Genehmigung der höheren

1) Bielenberg, BlGBW 77, 101; Erbguth, a.a.O., S. 95.

2) Schmidt-Eichstädt, JZ 1978, 12 (17); Finkelburg, NJW 1977, 840 (842).

3) Weyreuther, a.a.O., S. 408, 409, der auch eine Bindungswirkung gegenüber der am Baugenehmigungsverfahren beteiligte Behörden ablehnt.

Verwaltungsbehörde. Zwar ist diese in Anbetracht der rein deklaratorischen Funktion der Satzung nicht an die Entscheidung der satzungsgebenden Gemeinde gebunden ¹⁾; kommt die Aufsichtsbehörde nach rechtlicher Überprüfung aber zu dem Ergebnis, daß die Gemeinde den im Zusammenhang bebauten Ortsteil zutreffend festgelegt hat, so muß diese Entscheidung Bindungswirkung gegenüber der Baugenehmigungsbehörde haben ²⁾. Ansonsten liefe die Neufassung des § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG völlig ins Leere ³⁾.

Praxis vieler Gemeinden vor Erlaß des § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG war es, intern Pläne zu fertigen und Grenzen zwischen Innen- und Außenbereich festzulegen. Um diesem praktischen Bedürfnis Rechnung zu tragen, ermächtigt § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG die Gemeinden, Grenzen für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile oder Teile davon nicht nur durch interne Pläne, sondern durch Satzung festzulegen ⁴⁾.

Die Satzung soll der Vermeidung von Streitigkeiten über die Zugehörigkeit eines Grundstücks zum Innen- oder Außenbereich dienen ⁵⁾. Denn oft genug war es bis zum letzten Rechtszug offen, ob ein Grundstück noch nach § 34 BBauG bebaubar war oder nicht. Diesem Zustand hat der Gesetzgeber abhelfen wollen ⁶⁾.

Ferner soll sie die Einordnung beabsichtigter Vorhaben in Bodenverkehrs- und Baugenehmigungsverfahren erleichtern, indem sie von den am Genehmigungsverfahren beteiligten Behörden als verbindliche Abgrenzungsgrundlage heranzuziehen ist ⁷⁾.

1) Unklar insoweit Finkelburg, a.a.O., S. 842.

2) Ebenso Finkelburg, a.a.O., S. 842.

3) Vgl. auch die Kritik Weyreuthers, a.a.O., S. 409.

4) BT-DrS 7/4793, S. 34.

5) Schlichter/Stich/Tittel, § 34 Anm. 3.

6) Schrödter, § 34 Anm. 22.

7) Bielenberg, BlGBW 1977, 102.

Fraglich ist, ob die Abgrenzungssatzung diesen ihr zugedachten Funktionen gerecht werden kann. Da ihr allein deklaratorische Wirkung zukommt, kann sie einen Rechtsstreit mit einem Bürger, dessen Gesuch auf Erteilung einer Baugenehmigung durch Bescheid seitens der Gemeinde abgelehnt wurde, nur verhindern, wenn dieser sich in Unkenntnis der lediglich deklaratorischen Wirkung der Satzung davon abhalten läßt, einen Rechtsstreit zu führen¹⁾.

Für die Einordnung beabsichtigter Vorhaben in Bodenverkehrs- und Baugenehmigungsverfahren dürfte die Satzung insoweit ihren Zweck erfüllen, als sich die am Verfahren beteiligten Behörden aufgrund interner Bindungswirkung an der Satzung orientieren werden.

2.2 Die Abrundungssatzung nach § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG

2.2.1 Voraussetzungen

In Erweiterung des § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG können gem. § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG in den Geltungsbereich der Satzung auch Grundstücke einbezogen werden, durch die der im Zusammenhang bebaute Ortsteil abgerundet wird, wenn dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar ist und auf solchen Grundstücken die zulässige Nutzung nach den Abs. 1 und 3 Satz 1 bestimmt werden kann. Voraussetzung für eine solche Einbeziehung ist im einzelnen:

2.2.1.1 Abrundung des im Zusammenhang bebauten Ortsteils

2.2.1.1.1 Begriff der "Abrundung"

Es muß sich um eine Abrundung des im Zusammenhang bebauten Ortsteils handeln. Splitter- oder Streusiedlungen können daher nicht Gegenstand einer Abrundungs-

1) Weyreuther, a.a.O., S. 409.

satzung sein ¹⁾. Kernbedeutung des Begriffs "Abrundung" ist das "Abschleifen von Ecken des im Zusammenhang bebauten Ortsteils" ²⁾.

Der Begriff der Abrundung umfaßt aber auch in seiner erweiterten Bedeutung die durch Abrundung erreichte Vereinfachung, Verkürzung oder Begradigung ³⁾ für den Fall, daß die der tatsächlichen Bebauung entsprechende Begrenzungslinie des Ortsteils ungleichmäßig und in starken Kurven verläuft ⁴⁾.

Die Bildung von Ecken ist also keinesfalls ausgeschlossen. Sinn der Abrundung ist es vielmehr, geschlossene Siedlungskörper zu schaffen ⁵⁾. Liegt bereits ein runder oder begradigter Grenzverlauf des im Zusammenhang bebauten Ortsteils vor, kommt eine Abrundung nicht in Betracht ⁶⁾, so daß beispielsweise ein Grundstück, das wie eine "Nase" aus der vorhandenen, abgerundeten Bebauung herausragt, für eine Abrundung ausscheidet ⁷⁾.

Darüber hinaus will Schlez als Abrundung sogar die Herstellung eines jeden organischen Zusammenhangs mit der bereits vorhandenen Bebauung gelten lassen ⁸⁾. Diese Auffassung geht jedoch über die eigentliche Wortbedeutung hinaus und dürfte daher von der Norm nicht mehr gedeckt sein.

Der Begriff der "Abrundung" beinhaltet ferner, daß die hinzutretenden Flächen nur von vergleichsweise unterge-

1) Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 72; Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 146; BT-DrS 7/4793, S. 34.

2) Dyong, BBauBl 1977, 183 (186).

3) Weyreuther, a.a.O., S. 410; Schlichter/Stich/Tittel, § 34 Anm. 10; Dyong, a.a.O., S. 186.

4) Schlichter/Stich/Tittel, § 34 Anm. 3.

5) Schlichter/Stich/Tittel, § 34 Anm. 3.

6) Vgl. auch Weyreuther, a.a.O., S. 410.

7) Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 72 a.

8) Schlez, § 34 Anm. 7.

ordneter Größe sein dürfen ¹⁾. Es ist daher nicht möglich, im Wege der Abrundungssatzung ganze Teile des Außenbereichs zum Innenbereich zu schlagen ²⁾. Ein Grundstück kann daher jedenfalls dann nicht mehr der Abrundung nach § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG dienen, wenn es bereits die Ausdehnung eines Plangebiets hat ³⁾.

Begrifflich scheidet ferner ein Umrunden des im Zusammenhang bebauten Ortsteils im Wege einer Abrundungssatzung aus ⁴⁾.

2.2.1.1.2 Rechtliche Einordnung der Abrundungsgrundstücke

Nach ganz überwiegender Meinung kommen als Abrundungsgrundstücke nur Außenbereichsgrundstücke in Betracht ⁵⁾.

Demgegenüber bezweifelt das OVG Saarland ⁶⁾, ob § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG überhaupt hinreichende Ermächtigungsgrundlage für die Einbeziehung von Außenbereichsflächen sein kann. Nach Auffassung des Gerichts dürften der Sache nach letztlich nur solche Flächen den Anforderungen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sowie der Bestimmbarkeit der zulässigen Nutzung nach § 34 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 BBauG genügen, die ohnehin bereits gem. § 34 Abs. 1 und Abs. 3 BBauG bebaubar sind.

Ob diese Auslegung den Intentionen des Gesetzgebers entspricht, muß bezweifelt werden. § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG ginge ins Leere, wenn er die Gemeinden nicht zur

1) Weyreuther, a.a.O., S. 411; Schlichter/Stich/Tittel, § 34 Anm. 4.

2) Dyong, BBauBl 1977, 183 (186).

3) Im einzelnen siehe 2.1.1.2.2; 2.2.1.2.

4) Dyong, a.a.O., S. 186; ders., in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 72 a; Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 146.

5) Weyreuther, a.a.O., S. 409; wohl auch Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 69; Bröll, BayVB1 1977, 9; Bielenberg, BlGBW 1977, 101.

6) OVG Saarland, Beschl. v. 14.9.1981 - 2 N 4/80 -, DÖV 1982, 294.

Einbeziehung von Außenbereichsgrundstücken berechtigte, sofern die sonstigen Voraussetzungen gegeben sind. Zutreffend sind die Ausführungen des Gerichts allerdings insoweit, als es auf den sehr eingeschränkten Anwendungsbereich des Abs. 2 Satz 2 verweist ¹⁾.

Grundstücke, die im Bereich eines qualifizierten Bebauungsplanes nach § 30 BBauG liegen, sind allein nach dessen Festsetzungen bebaubar und für eine Abrundung nicht geeignet ²⁾, denn ihre zulässige Nutzung kann sich nicht gleichzeitig nach § 30 und § 34 Abs. 1, Abs. 3 BBauG bestimmen lassen.

Grundstücke, die in einem Bereich liegen, für den die Gemeinde die Aufstellung eines Bebauungsplanes beschlossen hat, können gleichfalls nicht zur Abrundung einbezogen werden. Ansonsten würde sich die Gemeinde nämlich selbst widersprechen, indem sie die Verwendungsmöglichkeit des Grundstücks einerseits den Festsetzungen des zukünftigen Bebauungsplanes, andererseits der Vorschrift des § 34 BBauG unterstellt ³⁾.

Unproblematisch ist hingegen die Einbeziehung eines Grundstücks in eine Abrundungssatzung bei Vorliegen eines einfachen Bebauungsplanes, der für das Abrundungsgrundstück gilt. Ein solcher Bebauungsplan, der ohnehin keinen Einfluß auf die rechtliche Einklassifizierung hat, steht der Abrundung nicht entgegen und wird andererseits auch von der Abrundung als solcher nicht berührt ⁴⁾.

2.2.1.1.3. Anwendungsbereich

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau führt als Beispiel einer zulässigen Abrundung aus-

1) Ebenso Weyreuther, a.a.O., S. 414.

2) ders., a.a.O., S. 409.

3) Weyreuther, a.a.O., S. 410; Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 75.

4) Weyreuther, a.a.O., S. 410; Bielenberg, BlGBW 1977, 101, 102.

drücklich den Fall an, daß Baulücken einer Reihenbebauung an Straßen durch eine Satzung nach § 34 BBauG eindeutig als zum Innenbereich gehörig erfaßt werden können ¹⁾.

Das Beispiel ist kritisiert worden, weil "Baulücken" ohnehin nach § 34 BBauG beurteilt werden müßten und eine Satzung nach § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG daher nicht erforderlich sei ²⁾. Die Kritik ist jedoch unberechtigt, wenn der Begriff "Baulücke" faktisch im Sinne eines unterbrochenen Bebauungszusammenhangs verstanden wird, der nicht mehr den Eindruck von Geschlossenheit vermittelt.

Eine Abrundung ist danach dann zulässig, wenn die unbebauten Grundstücke einer Reihenbebauung an Straßen so groß sind, daß sie einerseits keine Baulücke i.S.d. § 34 BBauG mehr darstellen, andererseits aber nicht die Größe erreicht haben, die sie von jeglicher Prägung ausschließt. Ferner muß die sonstige Reihenbebauung unzweifelhaft einen Ortsteil im Sinne des Bundesbaugesetzes darstellen ³⁾.

Die weitergehende Vermutung Schröders, dem Ausschub habe vielleicht vorgeschwebt, bei einseitiger Bebauung könne im Wege der Abrundungssatzung die andere Straßenseite mit einbezogen werden ⁴⁾, dürfte den Begriff der "Abrundung" sprengen ⁵⁾.

Auch Teile einer Splittersiedlung können ohne weiteres in eine Abrundungssatzung einbezogen werden ⁶⁾.

Darüber hinaus will Gelzer sogar die Einbeziehung einer Splittersiedlung durch Abrundungssatzung zulassen, wenn diese sich in der Nähe des Ortsteils be-

1) BT-DrS 7/4793, S. 34.

2) Schröder, § 34 Anm. 22.

3) Ähnlich Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 72.

4) Schröder, § 34 Anm. 22.

5) Gelzer, § 34 Anm. 972; Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 146.

6) Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 146; Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 72.

findet und schon einige Gebäude auf das künftige Aufgehen der Splittersiedlung in den Ortsteil hinweisen ¹⁾. Dagegen spricht, daß bereits vom Wortlaut her lediglich Grundstücke und nicht ganze Gebiete durch eine Abrundungssatzung nach § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG erfaßt werden können. Ferner zeigt gerade die zusätzliche Ermächtigungsgrundlage des § 34 Abs. 2 a BBauG, daß die Einbeziehung einer Splittersiedlung in den Geltungsbereich des § 34 BBauG nur unter den dort aufgeführten, weit engeren Voraussetzungen zulässig sein soll. Zwar mag eine solche Einbeziehung zur besseren Ausnutzung bereits erschlossener Straßen sinnvoll sein; sie dient jedoch nicht einer Begradigung eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils und ist daher von § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG nicht gedeckt.

2.2.1.2 Vereinbarkeit der Einbeziehung von Abrundungsgrundstücken mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung

Ein erster Ansatzpunkt zur Konkretisierung dieses Tatbestandsmerkmals ergibt sich aus der Rechtsfolge der Einbeziehung eines Abrundungsgrundstücks. Mit der Einbeziehung unterliegen bauliche Vorhaben auf dem Grundstück nicht mehr der Rechtsnorm des § 35, sondern der großzügigeren Regelung des § 34 Abs. 1 und Abs. 3 BBauG. Die Folge ist, daß öffentliche Belange, die bei nicht privilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BBauG entgegenstehen könnten, nach Einbeziehung des Grundstücks nur noch nach § 34 Abs. 1 BBauG entgegengehalten werden können und damit wesentlich an Durchsetzungskraft verlieren ²⁾.

Weyreuther ³⁾ trägt diesem Ausgangspunkt mit folgender Erwägung Rechnung: Wäre das Abrundungsgrundstück,

1) Gelzer, § 34 Anm. 971.

2) Ziegler, ZfBR 1979, 140 (148).

3) Weyreuther, a.a.O., S. 412.

eine Anschlußbebauung unterstellt, nach § 34 BBauG bebaubar, steht in aller Regel die Abrundung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung nicht entgegen. Hätte andererseits eine nach § 35 BBauG zu beurteilende Anschlußbebauung - bei noch nicht erfolgter Einbeziehung des zu beurteilenden Grundstücks in eine Abrundungssatzung - siedlungsstrukturelle Bedenken gegen sich, die nicht dadurch ausgeräumt werden, daß mit der Satzung eine die (weitere) Ausuferung verhindernde Grenze festgelegt wird, ist die Abrundung regelmäßig mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung unvereinbar.

Ähnlich argumentiert Ziegler ¹⁾, wenn er aus der Austauschbarkeit der Begriffe "geordnete städtebauliche Entwicklung" und "öffentliche Belange" i.S.d. § 35 Abs. 2, Abs. 3 BBauG folgert, daß vor einer Abrundung zunächst zu prüfen ist, ob öffentliche Belange durch die Einbeziehung berührt werden. Da es bei der Abrundung im Gegensatz zur Anwendung des § 35 Abs. 2 BBauG (Zulässigkeit von Vorhaben) nur um die Einbeziehung von Grundstücken geht, ist bei der Prüfung auf das abzustellen, was in Anwendung der Absätze 1 und 3 des § 34 BBauG auf den Grundstücken zuzulassen ist.

Nach der Ausschlußbegründung widerspricht eine vorgesehene Abrundung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, wenn sie nicht den Zielen der Raumordnung und Landesplanung entspricht und wenn zur städtebaulichen Ordnung des Gebietes die Aufstellung eines Bebauungsplanes mit der Beteiligung der Bürgerschaft nach Maßgabe des § 2 a erforderlich ist ²⁾.

Die Aufstellung eines Bebauungsplanes kann aus mehreren Gründen erforderlich sein.

1) Ziegler, a.a.O., S. 148.

2) BT-DrS 7/4793, S. 34, 35.

- Hinsichtlich der Art der zulässigen Nutzung, der Stellung der baulichen Anlagen oder des Maßes der baulichen Nutzung bestehen grundsätzlich noch unterschiedliche Möglichkeiten, die einer Erörterung auch mit der Öffentlichkeit bedürfen ¹⁾. In diesem Fall wird es aber regelmäßig am weiteren Erfordernis der ausreichenden Bestimmbarkeit der baulichen Nutzung nach § 34 Abs. 1 und Abs. 3 fehlen, so daß auch bereits unter diesem Gesichtspunkt eine Abrundung nicht in Betracht kommt.
- Die Erschließung der einzelnen Abrundungsgrundstücke ist noch nicht gesichert. Es sind beispielsweise noch Stichwege erforderlich. Hier ist aufgrund des noch nicht feststehenden Verlaufes einer Erschließungsstraße eine Abwägung der öffentlichen und privaten Belange erforderlich, die - mit Ausnahme des § 125 Abs. 2 BBauG - nur über einen Bebauungsplan zu erreichen ist ²⁾.
- Es soll eine erhebliche Veränderung des Bausubstanz im Verhältnis zum vorhandenen Baubestand erfolgen ³⁾.
- In Anbetracht der Größe des/der Abrundungsgrundstücke ist die Regelung der baulichen Nutzung nur durch einen Bebauungsplan möglich. Dies ist immer dann der Fall, wenn die einzubeziehenden Flächen so groß sind, daß sie von ihrer Umgebung nicht mehr geprägt werden ⁴⁾. Auch fehlt es hier gleichfalls an der hinreichenden Bestimmbarkeit der baulichen Nutzung nach § 34 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 BBauG.

1) Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 74.

2) Geimer, a.a.O., S. 241; RdErl IM SchlHO, a.a.O., S. 83 (84) Anm. 1, 3.; vgl. auch Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 74.

3) RdErl IM SchlHO, a.a.O.

4) Siehe oben 2.1.1.2.2.

Erst recht verstößt eine beabsichtigte Abrundung gegen eine geordnete städtebauliche Entwicklung, wenn ein gedachter Bebauungsplan mit diesem Inhalt am Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BBauG) scheitern müßte¹⁾.

Die Einbeziehung von Außenbereichsgrundstücken ist mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung ferner nicht vereinbar, wenn im Flächennutzungsplan eine mit der Einbeziehung nicht zu vereinbarende qualifizierte Bodennutzung bzw. städtebaulich bedeutsame Funktion dargestellt ist. Die bloße Darstellung von Flächen für die Land- und Forstwirtschaft im Flächennutzungsplan steht einer Einbeziehung im allgemeinen nicht entgegen, da der Außenbereich regelmäßig so im Flächennutzungsplan dargestellt ist²⁾.

Handelt es sich bei der Darstellung im Flächennutzungsplan allerdings nicht nur - wie das häufig der Fall ist - um die Beschreibung des gegebenen Zustandes, sondern vielmehr um eine qualifizierte Darstellung der planerischen Entscheidung der Gemeinde darüber, daß das Grundstück landwirtschaftlich genutzt werden soll, so kommt eine Einbeziehung als Abrundungsgrundstück nicht in Betracht³⁾.

2.2.1.3 Bestimmbarkeit der zulässigen Nutzung der Abrundungsgrundstücke nach § 34 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 BBauG

Eine Abrundung kommt nur in Betracht, wenn das einzubeziehende Grundstück durch die nähere Umgebung derart

1) Weyreuther, a.a.O., S. 412.

2) RdErl IM NW v. 30.12.1976, SMBl NW 1977, S. 83 Anm. 2.2.2.; RdErl SM Nds, a.a.O., S. 817 Anm. 71.4.2.; RdErl IM SchlHo, a.a.O., S. 84 Anm. 1.2; BT-DrS 8/1072, S. 3, 4; ebenso Bielenberg, BlGBW 1977, 102; Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 75; Weyreuther, a.a.O., S. 412, 413; Bröll, BayVB1 1977, 9.

3) Weyreuther, a.a.O., S. 412, 413.

geprägt wird, daß das Maß der baulichen Nutzung, Bauweise sowie überbaubare Grundstücksfläche nach der Eigenart der näheren Umgebung des Gebietes in dem so vorgegebenen "Rahmen" ¹⁾ bestimmbar ist ²⁾.

Darüber hinaus ist aufgrund des Verweises auf § 34 Abs. 3 Satz 1 erforderlich, daß die das einzubeziehende Grundstück umgebende Bebauung sich eindeutig einem der Baugebiete nach §§ 2 ff. Baunutzungsverordnung zuordnen läßt ³⁾.

Beispielsweise ist ein landwirtschaftliches Grundstück innerhalb eines Ortsteils, das wegen seiner Größe aber nicht mehr als Baulücke bewertet werden kann, nicht mehr ausreichend geprägt, wenn es zur Ortsmitte hin von einer mischgebietsähnlichen Bebauung, an der einen Seite von Wohnbauflächen und an der anderen Seite von gewerblichen Flächen umgeben ist. Bei reiner Wohnbebauung in der Umgebung wäre hingegen eine ausreichende Prägung vorhanden ⁴⁾.

2.2.1.4 Eingeschränkte Abwägung

Ebenso wie die Regelung der baulichen oder sonstigen Nutzung eines Grundstücks durch Bebauungsplan stellt auch die Einbeziehung von Grundstücken in eine Abrundungssatzung eine planerische Entscheidung dar. Lediglich die rechtliche Zulässigkeit einzelner Vorhaben ist unterschiedlich geregelt. Die Zulässigkeit von Vorhaben auf Grundstücken im Bereich einer Abrundungssatzung richtet sich nach Erlaß der Satzung nach § 34

1) BVerwG, Urt. v. 26.5.1978 - 4 C 9.77 -, ZfBR 1978, 31.

2) Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 76; Weyreuther, a.a.O., S. 413; Schlichter/Stich/Tittel, § 34 Rdn. 4; Gelzer, § 34 Anm. 974.

3) Weyreuther, a.a.O., S. 413; Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 146 a; Grauvogel, § 34 Anm. 29.

4) Gelzer, § 34 Anm. 975.

Abs. 1 und Abs. 3 BBauG, die Zulässigkeit von Vorhaben im Bereich eines qualifizierten Bebauungsplanes hingegen nach dessen Festsetzungen (§ 30 BBauG).

Der Gesetzgeber fordert für diese planerische Entscheidung die Vereinbarkeit mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und damit implizit eine Vereinbarkeit mit den Planungsgrundsätzen des § 1 Abs. 6 BBauG ¹⁾. Zwar gelten diese Planungsgrundsätze ebenso wie das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BBauG unmittelbar nur für Bauleitpläne. Dennoch darf nicht verkannt werden, daß eine Abrundungssatzung praktisch eine Art Ersatzbebauungsplan darstellt, dessen konkrete Festsetzungen für einzelne Vorhaben sich aus § 34 Abs. 1 und Abs. 3 BBauG ergeben. Das Bundesverwaltungsgericht vertritt in ständiger Rechtsprechung die Auffassung, daß das Abwägungsgebot "ein dem Wesen rechtsstaatlicher Planung innewohnender Grundsatz" sei, dem auch dann Rechnung zu tragen sei, wenn er gesetzlich nicht positiviert ist ²⁾.

Zu Recht wird daher für den Erlass einer Abrundungssatzung gefordert, daß eine Abwägung der Belange gegeneinander und untereinander zu erfolgen hat ³⁾.

Zwangsläufig kann eine so geforderte Abwägung nicht auf der Grundlage von Erkenntnissen stattfinden, die im Anhörungsverfahren nach § 2 a Abs. 2, im Anregungs-

1) RdErl IM SchlHO, a.a.O., S. 84 Anm. 2.2.

2) Vgl. nur BVerwGE 34, 301 (307) und 48, 56 (63); ferner Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 75; Grauvogel, § 34 Anm. 29; ebenso für den Erlass von Gestaltungssatzungen nach § 103 BauO NW OVG NW, Urt. v. 30.6.1981 - 11 A 392/80 -, BRS 38, Nr. 138; einschränkend für den Erlass einer Erhaltungssatzung nach § 39 h BBauG OVG Lüneburg, Urt. v. 25.4.1983 - 1 OVG C 1/82 -, DÖV 1983, 641 ff.

3) Grauvogel, § 34 Anm. 29; Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 75; RdErl IM SchlHO, a.a.O., S. 84 Anm. 22, allerdings mit der Einschränkung, daß eine Beteiligung nur erfolgen muß, wenn die Belange der dort genannten Fachbehörden erkennbar berührt werden. In Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen ist eine entsprechende Beteiligung nicht vorgesehen.

verfahren nach § 2 a Abs. 6 oder aufgrund der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 2 Abs. 5 BBauG gewonnen werden, weil das Aufstellungsverfahren eine entsprechende Beteiligung nicht vorsieht. Der Satzungsgeber bleibt aber zumindest verpflichtet, sich ein umfassendes Bild über die zur Entscheidung anstehenden planerischen Probleme zu machen. Dazu hat er die Möglichkeit, die einschlägigen Fachbehörden wie Verkehrs-, Straßenbau-, Denkmalschutz- oder Wasserbehörde, Landschaftsschutzbehörde um Stellungnahme zu bitten. Zu Recht ist daher in den Verwaltungsvorschriften des Landes Schleswig-Holstein eine Beteiligung der Fachbehörden vorgeschrieben ¹⁾.

Konsequent hält Grauvogel bei einem Verstoß gegen dieses Informationsgebot die Satzung dann für ungültig, weil eine sachgerechte Abwägung unter diesen Umständen nicht mehr möglich ist ²⁾.

2.2.1.5 Satzungszweck als Zulässigkeitsvoraussetzung?

Der bayerische Verwaltungsgerichtshof hat mit Urteil vom 21. 11. 1980 festgestellt, daß § 34 Abs. 2 BBauG nicht zum Erlaß von Satzungen ermächtigt, deren ausschließlicher Zweck es ist, im Zusammenhang bebaute Ortsteile in den Außenbereich hinein zu erweitern ³⁾. So führt er u.a. aus, daß eine Satzung, durch die - ausschließlich - die Grenzen von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen, die eindeutig festliegen und auch - weil bereits ein gerader Grenzverlauf gegeben sei - keiner Abrundung bedürften, nach § 34 Abs. 2 BBauG nicht zulässig ist ⁴⁾.

1) Siehe Fußn. 3 S. 55.

2) Grauvogel, § 34 Anm. 29.

3) BayVGH, Urt. v. 21.11.1980 - Nr. 2. N 675/74 -, Bay VBl 1981, 340.

4) ebd.

Die Entscheidung ist insofern bedenklich, als das Gericht offenbar davon ausgeht, daß eine Satzung nach Abs. 2 nur erlassen werden kann, wenn die Grenzen des im Zusammenhang bebauten Ortsteils nicht eindeutig vorliegen. § 34 Abs. 2 setzt Zweifel über den Grenzverlauf zwischen Innen- und Außenbereich im Gegensatz zu Abs. 2 a BBauG aber gerade nicht voraus. Daher muß eine Abrundung nach § 34 Abs. 2 Satz 2 auch dann zulässig sein, wenn im übrigen die Grenzen zwischen Innen- und Außenbereich eindeutig feststehen ¹⁾.

Die vom Gericht geforderte zusätzliche Wirksamkeitsvoraussetzung erscheint auch vom Ansatz her nicht unproblematisch. Weder Entstehungsgeschichte noch Wortlaut der Satzungsermächtigung geben Anlaß, neben den gesetzlich geforderten Voraussetzungen noch weitere Anforderungen zu stellen, zumal die Anforderungen an den Erlaß einer Abrundungssatzung ohnehin recht streng sind.

Der Erlaß einer Abrundungssatzung unterliegt im übrigen keinem Begründungszwang. Es dürfte daher schwerfallen, die jeweiligen Hintergründe für den Erlaß einer Abrundungssatzung festzustellen. Allein aufgrund eines eindeutigen Grenzverlaufes zwischen Innen- und Außenbereich auf die Zweckbestimmung einer Abrundungssatzung zu schließen, kommt aber aus o.g. Gründen nicht in Betracht.

2.2.1.6 Das Verfahren zur Aufstellung der Satzung (§ 34 Abs. 2 Satz 3 - 5 BBauG)

Zur Satzungsaufstellung nach § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG bedarf es gleichfalls keines förmlichen Verfahrens wie bei Bebauungsplänen. Eine eingeschränkte Beteili-

1) Ebenso Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 71; ders., ZfBR 1982, 109, 110.

gung der Fachbehörden ist jedoch zur Gewährleistung einer gerechten Abwägung erforderlich ¹⁾.

Das sonstige Verfahren ist mit der Satzungsaufstellung nach § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG identisch ²⁾.

2.2.2 Rechtswirkung und Funktion

Der Satzung kommt nach ganz überwiegender Meinung konstitutiver Charakter zu, als sie bisherigen Außenbereichsgrundstücken durch Einbeziehung in den Innenbereich die Möglichkeit der baulichen Nutzung eröffnet ³⁾.

Lediglich Bröll äußert sich insoweit widersprüchlich, als er der Innenbereichssatzung nach § 34 Abs. 2 BBauG einmal konstitutive Wirkung beimessen will ⁴⁾, ein anderes Mal von der nur deklaratorischen Innenbereichssatzung spricht ⁵⁾.

Bis zur Rechtsverbindlichkeit einer Abrundungssatzung richtet sich die Zulässigkeit der Bebauung auf Abrundungsgrundstücken nach § 35 BBauG. Eine analoge Anwendung des § 33 BBauG kommt nicht in Betracht ⁶⁾.

§ 33 BBauG ist insoweit eine Ausnahmenvorschrift, die nicht analogiefähig ist. Der Gesetzgeber hat die Unzulässigkeit eines Analogieschlusses mit Einführung des § 34 Abs. 2 a BBauG bestätigt, indem er auch für Satzungen nach § 34 Abs. 2 a BBauG zwar eine entsprechende Anwendung des § 8 Abs. 3 BBauG und auch, in eingeschränkter Form, des Abs. 4 vorsieht, nicht jedoch eine analoge Anwendung des § 33 BBauG.

1) Siehe oben 2.2.1.4.

2) Siehe oben 2.1.1.4.

3) Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 144; Dyong, BBauBl 1977, 186; Gelzer, § 34 Anm. 976; Grauvogel, § 34 Anm. 29; BayVGh, Urt. v. 21.11.1980 - Nr. 2. N - 675/79 -, BayVBl 1981, 340.

4) Bröll, DVBl 1977, 8 (9).

5) Bröll, BayVBl 1979, 550 (552).

6) Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 70; RdErl IM SchlHO, a.a.O., S. 84 Anm. 6; RdErl SM Nds, a.a.O., S. 819, Zi. 71.4.10; a.A. Bielenberg, BlGBW 1977, 102.

§ 34 Abs. 2 BBauG ermächtigt die Gemeinden zum Erlaß reiner Abgrenzungssatzungen nach § 34 Abs. 2 Satz 1 mit lediglich deklaratorischer Wirkung. Werden zusätzlich ein oder mehrere Abrundungsgrundstücke miteinbezogen (§ 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG), liegt eine kombinierte Abgrenzungs-/Abrundungssatzung vor. Denkbar ist ferner der Erlaß einer reinen Abrundungssatzung nach § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG mit rein konstitutiver Wirkung unter Verzicht auf eine klarstellende Grenzfestlegung im Übrigen. Dies ergibt sich sowohl aus dem Normenzusammenhang zu § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG als auch aus der ratio legis.

Die Gemeinden sind berechtigt, sich bei der Grenzfestlegung des im Zusammenhang bebauten Ortsteils auf Teile zu beschränken. Bestehen aufgrund der vorhandenen Bebauung keine Zweifel an den Grenzen des im Zusammenhang bebauten Ortsteils, erübrigt es sich, zusätzlich zur Abrundung des im Zusammenhang bebauten Ortsteils durch Einbeziehung eines oder mehrerer Abrundungsgrundstücke durch satzungsmäßige Festlegung die ohnehin deutlich vorhandene Grenze durch Festlegung nach § 34 Abs. 2 Satz 1 noch zu unterstreichen.

Die begriffliche Unterscheidung der einzelnen Satzungen aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich insbesondere bei der Kombination von Abgrenzungs- und Abrundungssatzung immer nur um eine Satzung nach § 34 Abs. 2 BBauG handelt.

Damit stellt sich das Problem der Teilnichtigkeit einer Satzung nach § 34 Abs. 2 BBauG vorrangig bei kombinierten Abgrenzungs-/Abrundungssatzungen. Denn legt eine reine Abgrenzungssatzung nach § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG die Grenzen des im Zusammenhang bebauten Ortsteils oder Teile davon fest, obwohl beispielsweise ein Ortsteil gar nicht vorliegt oder der notwendige Bebauungszusammenhang fehlt, so sind durch die Festlegung regelmäßig Außenbereichsgrundstücke betroffen, so daß fak-

tisch eine kombinierte Abgrenzungs-/Abrundungssatzung vorliegt. Sind die Voraussetzungen einer zulässigen Abrundung durch Einbeziehung von Außenbereichsgrundstücken nach § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG aber nicht gegeben, fragt es sich, welche Rechtsfolgen die fehlerhafte Einbeziehung auf den Bestand der Satzung hat; ob also allein aufgrund fehlerhafter Einbeziehung eines einzelnen oder mehrerer Abrundungsgrundstücke die gesamte Satzung nichtig ist oder sich die Nichtigkeit auf das/die einbezogenen Grundstücke beschränkt.

In der Literatur wird für den Fall, daß die Satzung die Grenzen einer zulässigen Abrundung nicht einhält, überwiegend Teilnichtigkeit wegen Verstoßes gegen Bundesrecht angenommen ¹⁾.

Die Verwaltungsrechtsprechung hat bei den jüngsten Entscheidungen zu § 34 Abs. 2 BBauG zu dieser Problematik noch keine Stellung genommen ²⁾.

In Anlehnung an den allgemeinen Rechtsgedanken des § 139 BGB und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Teilnichtigkeit von Gesetzen setzt die Teilnichtigkeit einer Satzung nach § 34 Abs. 2 BBauG folgendes voraus:

- Die Satzung muß objektiv teilbar sein; d.h., trotz Wegfalls des ungültigen Teiles muß eine sinnvolle normative Regelung bestehen bleiben. Dies ist nicht der Fall, wenn zwischen den nichtigen und wirksamen Satzungsregelungen eine einseitige oder gegenseitige Abhängigkeit besteht oder höherrangige Rechtsnormen eine solche Abhängigkeit zwingend anordnen.

1) Schlichter/Stich/Tittel, § 34 Anm. 4; Schlez, § 34 Rdn. 6; wohl auch Weyreuther, a.a.O., S. 410, der jedoch eine Gesamtnichtigkeit nicht ausschließt; Bielenberg, BlGBW 1977, 101; a.A. offenbar Schmidt-Aßmann, JuS 1981, 731 (732) (Gesamtnichtigkeit).

2) Vgl. BayBGH, Urt. v. 21.11.1980 - 2 N 675/79 -, BayVBl 1981,340; OVG Saarland, Beschl. v. 14.9.1981 - 2 N 4/80 -, DÖV 1982, 294; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 28.10.1982 - 12 A 141/81 - nicht rechtskräftig, n.v.

- Liegt eine objektive Teilbarkeit der Satzungsregelung vor, ist unter dem Gesichtspunkt des verfassungsmäßigen Grundsatzes der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 GG) zu prüfen, ob durch die Geltung dieser nach der Teilung rechtswirksam bleibenden Norm nicht eine politische Entscheidung getroffen wird, die nach dem System des BBauG dem Ortsgesetzgeber zugewiesen ist und daher zunächst von ihm beantwortet werden muß ¹⁾.

Gegen die objektive Teilbarkeit einer Satzung nach § 34 Abs. 2 BBauG in Form einer kombinierten Abrundungs-/Abgrenzungssatzung bestehen keine Bedenken. Zum einen läßt § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG ausdrücklich die Grenzfestlegung von Teilen des im Zusammenhang bebauten Ortsteiles zu; zum anderen unterfällt die Einbeziehung von Abrundungsgrundstücken gerade den besonderen Voraussetzungen des § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG.

Für die Frage, ob die Aufrechterhaltung des wirksamen Teiles dem tatsächlich oder mutmaßlichen Willen des Ortsgesetzgebers entspricht, gilt folgendes: Regelmäßig dient der Erlass einer kombinierten Abrennungs-/Abrundungssatzung dazu, einerseits die Grenzen des im Zusammenhang bebauten Ortsteils - meist aus Klarstellungsgründen - festzulegen, andererseits durch Einbeziehung von Abrundungsgrundstücken eine vereinfachte Bebauung zu erreichen mit dem Ziel, einen deutlich auch nach außen hin sichtbaren, abgegrenzten im Zusammenhang bebauten Ortsteilskomplex zu schaffen. Läßt

1) Vgl. v. Mutius, Zur Teilnichtigkeit kommunaler Satzungen, VerwArch 1974, S. 91 ff. m.w.N. unter Hinweis auf Skouris, Teilnichtigkeit von Gesetzen, Berlin 1973, S. 67 ff.; Müller, DVBl 1964, 104 ff.; Kottenberg/Rehn, Kommentar zur Gemeindeordnung für NRW, § 4 Anm. II Nr. 4; Wolff, § 28 I c; BVerfGE 8, 274 (300 f.); 20, 150 (161); 22, 134 (152); Ernst in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 132 Anm. 36.

sich die Abrundung nicht aufrechterhalten, ändert dies nichts an der Zielsetzung der sonstigen Grenzfestlegung. Vorrangiges Interesse des Ortsgesetzgebers wird es daher regelmäßig sein, die erlassene Satzung - möglichst in vielen Teilen - aufrechtzuerhalten. Daher ist die Auffassung der Literatur zur Teilnichtigkeit zutreffend.

Die Abrundungssatzung ermöglicht den Gemeinden, planerische Entscheidungen bei Vorliegen der Voraussetzungen durch Erlass einer Satzung in vereinfachter Form durchzuführen. Nach § 34 Abs. 2 Satz 2 bis 4 bedarf die Satzung nämlich keiner Auslegung und keiner Bürgerbeteiligung nach § 2 a Abs. 2, Abs. 6 BBauG, sondern nur der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde, die sie nach den §§ 6, 11 BBauG nur aus Rechtsgründen beanstanden kann.

2.3 Satzungen für Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur nach § 34 Abs. 2 a BBauG

§ 34 Abs. 2 a BBauG ermächtigt die Gemeinden, durch zwei Satzungen Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festzulegen.

Ist nach der vorhandenen Bebauung die Zuordnung des festzulegenden Gebiets zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen zweifelhaft, kommt der Erlass einer Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 2 a Abs. 1 1. Alt. BBauG in Betracht.

Erfüllt die vorhandene Bebauung nicht alle Voraussetzungen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils, besteht jedoch die Absicht, das Gebiet zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil zu entwickeln, kann die Gemeinde eine Fortentwicklungssatzung nach § 34 Abs. 2 a Satz 1 2. Alt. BBauG erlassen.

Da beide Satzungen sich ansonsten in den weiteren Voraussetzungen nicht unterscheiden, sollen zunächst die

gemeinsamen Merkmale der Satzungen behandelt werden.

2.3.1 Gemeinsame Merkmale der Klarstellungs- und Fortentwicklungssatzung

2.3.1.1 Festlegung eines Gebiets mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur

2.3.1.1.1 Definitionen und Beispiele in Literatur und Rechtsprechung

Eine Legaldifinition des unbestimmten Rechtsbegriffs der "besonderen Wohnsiedlungsstruktur" enthält der Gesetzestext nicht. Eine eingehendere Klärung muß daher der Literatur und Rechtsprechung überlassen bleiben.

Nach Auffassung von Rothe ¹⁾ ist aus der Systematik des Bundesbaugesetzes zu folgen, daß es sich bei der Wohnsiedlungsstruktur um den speziell auf das Wohnen abgestellten Begriff der Siedlungsstruktur des § 34 Abs. 1 BBauG handelt. Danach sei unter dem Begriff "besondere Wohnsiedlungsstruktur" die besondere Strukturierung der im Zusammenhang bebauten Wohnsiedlung/Ortschaft zu verstehen.

Bröll weist beispielhaft darauf hin, daß die für Altbayern typische landwirtschaftliche Weilerbebauung eine besondere Wohnsiedlungsstruktur darstelle, weil diese für Altbayern sicherlich besondere, weil typische Siedlungsstruktur nach wie vor von der landwirtschaftlichen Nutzung geprägt sei, wenn auch bereits in vielen der Weiler neben den landwirtschaftlichen Betrieben reine Wohnnutzungen entstanden seien ²⁾.

Nach Söfker ³⁾ sind mit Gebieten mit besonderer Wohn-

1) Rothe, DVBl 80, 37 (38).

2) Bröll, BayVB1 79, 550 (552).

3) Söfker, BBauBl 1979, 429 (433).

siedlungsstruktur vornehmlich Siedlungen gemeint, die wegen ihrer Entstehungsgeschichte eine Eigenart aufweisen und in denen die vorhandene Wohnnutzung die Siedlungsstruktur prägt.

Lenz vermutet die Besonderheit der Wohnsiedlungsstruktur mit Schwerpunkt in der historischen Entwicklung, aber auch in Besonderheiten der Topographie oder gewachsener Wünsche der Siedler ¹⁾.

Detailliertere Ausführungen zum Begriff des "Gebietes mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur" sind insbesondere bei Dyong und in der Kommentarliteratur zu finden:

Nach Dyong handelt es sich dabei um Bereiche, die ganz überwiegend von Wohnbauten geprägt sind. Eine ausschließliche Wohnbebauung ist nicht erforderlich, ebenso wenig das Vorhandensein einer Kirche, eines Kaufhauses oder einer Wirtschaft ²⁾. Daher gehören dazu auch Gebiete, die die Merkmale eines allgemeinen oder besonderen Wohngebietes nach der Baunutzungsverordnung aufweisen ³⁾, nicht jedoch solche mit überwiegend landwirtschaftlichen Gebäuden und landwirtschaftlicher Nutzung ⁴⁾. Als Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur kommen insbesondere Gebiete mit historisch entstandener Streu- oder Bandbebauung in Betracht.

Gebiete mit Streubebauung sind solche, in denen die in ihnen befindlichen Bauten vereinzelt oder in Gruppen außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile über die Gemarkung verstreut sind ⁵⁾. Die Streubebauung läßt also den Eindruck der Geschlossenheit vermissen; i.d. Regel fehlen wegen der geringen Zahl der Bauten

1) Lenz, BauR 1979, 466 (467).

2) Dyong, ZfBR 1982, 109 (111).

3) Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 147 e.

4) Grauvogel, § 34 Anm. 31.

5) ebd.

oder wegen des zu großen Abstandes zwischen den Bauwerken ausreichende Versorgungseinrichtungen ¹⁾.

Bandbebauung ist eine Bebauung, die sich ein- oder zweiseitig entlang einer Straße, eines Flusses oder eines Kanals hinzieht ²⁾.

Die Bebauung ist historisch entstanden, wenn sie seit altersher besteht und die Siedlungsstruktur für den betreffenden Bereich seit altersher charakteristisch ist ³⁾.

Zur Konkretisierung der historischen Entstehung wird überwiegend auf die Rechtsprechung zur "Herkömlichkeit der Streubauweise" zurückgegriffen. Danach setzt die "Herkömmlichkeit der Streubauweise" neben einer gewissen Dauer voraus, daß Bauvorhaben in dieser Siedlungsform von den zuständigen Behörden in dem Bewußtsein zugelassen sind, daß es sich dabei um eine in der Gemeinde zulässige Siedlungsform handelt. Eine Bauweise ist jedenfalls dann herkömmlich, wenn sie in die Zeit vor dem 1. Weltkrieg zurückreicht und auf einer behördlichen Billigung beruht. Damit scheidet jede Art von Streubebauung als herkömmliche Siedlungsform bzw. historisch entstanden aus, die unter dem Druck der Wohnungsnot nach dem 2. Weltkrieg regellos entstanden ist ⁴⁾.

Nach Dyong bedeutet die ausdrückliche gesetzliche Forderung, daß es sich um Gebiete mit "besonderer" Wohnsiedlungsstruktur handeln muß, nicht, daß die für ein Gebiet als "normal" zu bezeichnende Siedlungsstruktur

1) Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 147 f.; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 82 f.

2) Grauvogel, § 34 Anm. 31; Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 147 g; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 82 g.

3) Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 147 e; Dyong, ZfBR 1982, 109 (111).

4) VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.1.1971 - III 324/69 -, VwRspr 22, 950 (953); Grauvogel, § 34 Anm. 31; Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 82 e; ders., ZfBR 1982, 109 (111); Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 147 e.

nicht mit einer Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG zu erfassen ist. Dies ergebe sich bereits aus den im Gesetz aufgezählten Beispielen wie z.B. der Bandbebauung, die gerade in Niedersachsen sehr häufig anzutreffen sei und dort nicht als "besonders" bezeichnet werden könne. Solche nicht willkürlich entstandenen Siedlungsstrukturen, die mehr oder weniger typisch für den größeren Raum sind, könnten über § 34 Abs. 2 a BBauG als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festgesetzt werden ¹⁾.

Nach Auffassung Dyongs braucht die besondere Siedlungsstruktur nicht historisch entstanden zu sein. Der Begriff der "historischen Entstehung" beziehe sich vielmehr nur auf das gesetzgeberische Beispiel der Streusiedlung, da nicht jede Streusiedlung im Außenbereich durch eine Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG sanktioniert werden könne.

Im Gegensatz dazu verlangt Dyong für die Bandbebauung keine zusätzliche historische Entstehungsweise, da diese bereits als solche eine "besondere" Siedlungsstruktur darstelle ²⁾.

Grauvogel nennt als weiteres Beispiel von Gebieten mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur Gebiete, in denen nach Abschluß der kommenden Neugliederung der gemeindeverfassungsrechtliche Zusammenschluß im städtebaulichen Bereich fortentwickelt werden sollte, die Zuordnung der Randzonen des neuen Gemeindegebietes zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen aber im einzelnen zweifelhaft ist. Es muß sich allerdings um in dem für das betreffende Gebiet im Vergleich zu anderen Gebieten typische, also nicht rein willkürlich entstandene Siedlungen handeln ³⁾.

1) Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 82 e.

2) Dyong, ZfBR 1982, S. 111.

3) Grauvogel, § 34 Anm. 31; ebenso wohl auch Rothe, DVBl 1980, 37 (38).

Die Rechtsprechung hatte bisher noch keine Gelegenheit, speziell zum Begriff "Gebiet mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur" klärend Stellung zu nehmen.

In seinem Urteil vom 29. 5. 1981 führt das Bundesverwaltungsgericht lediglich aus, daß unter der für die Landschaft charakteristischen Siedlungsstruktur die nach Art und Maß der Bebauung und der Bauweise für diesen Bereich spezifische Siedlungsform zu verstehen ist - beispielsweise eine lockere Bebauung mit einzelnen Häusern auf großen Grundstücken oder eine Streubebauung, eine Bandbebauung, eine bestimmte Mischung von Wohngebäuden und gewerblichen Anlagen. Die "Siedlungsstruktur" könne aber auch durch eine bestimmte systematische Anordnung der sich jeweils auf den Grundstücken befindenden, möglicherweise unterschiedlichen Zwecken dienenden Gebäuden gekennzeichnet sein. Für eine Landschaft charakteristisch ist eine Siedlungsstruktur, wenn sie den räumlichen Bereich maßgebend prägt ¹⁾.

2.3.1.1.2 Der Begriff des "Gebietes mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur" nach Wortsinn, Gesetzesentstehung und Gesetzeszweck

Unter Siedlung versteht man jede menschliche Niederlassung. Außer den Behausungen umfaßt die Siedlung auch die Grundstücke, Verkehrs- und andere öffentliche Flächen sowie Kult- und Schutzanlagen. Land- und forstwirtschaftliche Nutzflächen gehören nicht zur Siedlung, sind jedoch eng mit ihr verbunden ²⁾. Der Begriff "Struktur" wird im allgemeinen Sprachgebrauch häufig nur metaphorisch für "Aufbau, Gefüge" genutzt ³⁾.

Der Begriff Siedlungsstruktur bezeichnet demnach ganz

1) BVerwG, Urt. v. 29.5.1981 - 4 C 34.78 -, ZfBR 1981, 243.

2) Meyers Enzyklopädisches Lexikon, 9. Aufl., Mannheim 1977, Bd. 21, 692.

3) Meyers Enzyklopädie, a.a.O., Bd. 22, 709.

allgemein den Aufbau von menschlichen Niederlassungen.

Unterschiedliche Siedlungsstrukturen in diesem Sinne können sich daher ergeben in bezug auf eine spezielle Gestaltungsform der Grundstücke innerhalb einer Siedlung, der Verkehrs- und öffentlichen Flächen sowie aus den darauf befindlichen Bauten.

Neben den beschriebenen äußeren Siedlungsmerkmalen, die das Erscheinungsbild einer Siedlung durch Auf- und Grundriß hinreichend festlegen, ist auch eine Gliederung von Siedlungen in Funktionsgebiete und Sozialräume denkbar ¹⁾. Wirtschaftliche und soziale Funktionsgebiete lassen sich vor allem durch die räumliche Verteilung und Anordnung von Fabriken, Geschäftsvierteln oder Straßen, Verwaltungsgebäuden, Wohnvierteln verschiedener Bauhöhen, Baustile und -Ausstattung beschreiben.

Eine sozialräumliche Gliederung unterscheidet zwischen Wohnquartieren verschiedener sozialer Schichten und Gruppen ²⁾.

Die Besonderheit einer Siedlungsstruktur kann sich daher aus äußeren und inneren Merkmalen ergeben. Der Gesetzgeber hat die Satzungsmöglichkeiten nach § 34 Abs. 2 a BBauG vorrangig für Gebiete mit besonderen äußeren Siedlungsformen geschaffen. Dies zeigt insbesondere das gesetzgeberische Beispiel der historisch entstandenen Streu- oder Bandbebauung, die entweder durch besondere natürliche Bodengegebenheiten (Streubebauung) entstanden ist oder sich an natürlichen oder künstlichen Leitlinien wie Küsten, Deichen, Kanälen, Trassenkanten, Landstufen, Flüssen, Gebirgstälern, Wald- und Moorrändern orientiert.

Zu diesen besonderen äußeren Siedlungsformen zählen sowohl die natürlich gewachsenen Dorfformen wie Streu-

1) Niemeier, Siedlungsgeographie, 3. Aufl., Braunschweig 1972, S. 95, 101.

2) Niemeier, a.a.O., S. 95.

dörfer, Weiler und Haufendörfer als auch die nach einer Formidee geregelten Dorfformen des Straßen-, Anger- und Runddorfes ¹⁾.

Fraglich ist, welche Bedeutung dies für die Voraussetzung der besonderen Wohnsiedlungsstrukturen nach § 34 Abs. 2 a BBauG hat. Bezogen auf das Gesetzesbeispiel der historisch entstandenen Streu- oder Bandbebauung könnten damit ausschließlich Gebiete gemeint sein, die seit altersher vorrangig aus Wohnbauten bestanden.

Entstehungsgeschichte und Gesetzeszweck zeigen jedoch, daß auch und gerade solche Gebiete mit in die Satzung einbezogen werden sollten, deren herkömmliche Struktur sich erst im Laufe der Zeit zu Gebieten mit Wohnbebauung gewandelt hat. Im ursprünglichen Gesetzesentwurf der CDU/CSU vom 4. 7. 1978 ²⁾ bezog sich die Satzungsermächtigung der Gemeinden noch auf Gebiete mit besonderer herkömmlicher Siedlungsstruktur, insbesondere mit historisch entstandener Streu- oder Bandbebauung. Durch Beschlußfassung der Bundesratsausschüsse vom 30. 10. 1978 ³⁾ wurde erstmals der Begriff "besondere Wohnsiedlungsstruktur" unter Beibehaltung des Beispiels "historisch entstandene Streu- oder Bandbebauung" mit in die Diskussion eingebracht.

Diese Umformulierung verdeutlichte, daß keine besondere herkömmliche Wohnsiedlungsstruktur, sondern nur eine besondere Wohnsiedlungsstruktur als Voraussetzung für den Satzungserlaß gefordert war.

Ferner war es gerade Sinn der Satzungsermächtigung, in solchen ländlichen Gebieten Bauerleichterungen zu gewähren, in denen durch eine Umschichtung der Erwerbstätigkeit von der Landwirtschaft auf andere Berufszweige die Gefahr der Entsiedlung drohte und in denen das Bundesbaugesetz 1976 keine ausreichende Erleichte-

1) Vgl. Brünger, Einführung in die Siedlungsgeographie, Heidelberg 1961, S. 81 ff.

2) BT-DrS 8/1970.

3) BR-DrS 446/1/78, S. 7.

rung gebracht hatte ¹⁾. Diese Gebiete waren aber überwiegend durch eine mehr oder weniger lockere, aus neueren Wohngebäuden, wenigen Gewerbebetrieben und landwirtschaftlichen Haupt- oder Nebenerwerbsstellen bestehende Bebauung geprägt, die ihren Ursprung vorwiegend in der landwirtschaftlich oder sonst bodenbezogenen Nutzung hatte ²⁾.

Diese Klarstellung war wohl auch notwendig, denn die Rechtsprechung achtete sowohl vor als auch nach Erlaß des BBauG 1976 sehr streng darauf, daß die Außenbereichslandschaft ihrer Bestimmung für die naturgegebene Bodennutzung sowie als Erholungslandschaft für die Allgemeinheit erhalten blieb. Insbesondere die Wohnnutzung wurde für den Außenbereich als wesensfremde Nutzung angesehen. Sie beeinträchtigte nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts die natürliche Eigenart der Landschaft ³⁾; ihre Zulassung im Außenbereich wurde regelmäßig als Einleitung oder Vollzug einer Zersiedlung angesehen ⁴⁾. So gelangte dann auch das OVG Lüneburg bei der Überprüfung der Zulässigkeit eines Wohnbauvorhabens in einem Veengebiet in Ostfriesland zu der Überzeugung, daß zwar die bandartige Bebauung entlang von Straßen- und Kanälen die typische Siedlungsform der ostfriesischen Veengebiete darstelle; die geplante Wohnnutzung in diesem Bereich jedoch keinerlei Bezug zur dort herkömmlichen Bodennutzung zur Torfgewinnung besitze ⁵⁾ und daher unzulässig sei.

Die im Gesetzesentwurf der CDU/CSU vom 4. 7. 1978 gewählte Formulierung "Gebiete mit besonderer herkömmlicher Siedlungsstruktur, insbesondere mit historisch entstandener Streu- oder Bandbebauung" hätte daher

1) Siehe unten 1.3.

2) Siehe unten 1.3, S. 11.

3) BVerwG, Urt. v. 15.10.64 - I B 174.64 -, BRS 15, Nr. 44.

4) BVerwG, Urt. v. 26.5.1967 - IV C 25.66 -, BRS 18, Nr. 44; BVerwGE 27, 137 (139).

5) OVG Lüneburg, Urt. v. 5.10.1977 - VI OVG A 115/76 -, n.v.

vom Wortlaut her Anlaß geben können, Gebiete, in denen durch Aufgabe landwirtschaftlicher Anwesen bereits eine weitgehend verfestigte Wohnstruktur entstanden war, nicht mehr als Gebiete mit besonderer herkömmlicher Siedlungsstruktur einzustufen - ein Ergebnis, das den Motiven des Gesetzentwurfs vollständig widersprochen hätte.

Wenn auch die besondere Wohnsiedlungsstruktur nicht historisch entstanden sein muß, gilt dies nicht gleichermaßen für die Gesamtbesiedlung eines Gebietes mit Streu- oder Bandbebauung. Denn nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut kommen insbesondere Gebiete mit historisch entstandener Streu- oder Bandbebauung als Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur in Betracht; die konkrete Art der Bebauung zum Zeitpunkt der erstmaligen Besiedlung läßt der Gesetzestext insoweit ausdrücklich offen.

Es besteht auch keine Veranlassung, gegen den Gesetzeswortlaut für das gesetzliche Beispiel der "Bandbebauung" keine historische Entstehungsweise zu fordern ¹⁾. So heißt es in der Stellungnahme des Bundesverbandes der kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, deren Formulierung später in wesentlichen Passagen als Gesetzestext übernommen wurde:

"Die Gemeinde kann in der Satzung nach Satz 1 und 2 Gebiete mit besonderer überkommener Siedlungsstruktur, insbesondere mit historisch entstandener Streubebauung und bandartiger Bebauung als im Zusammenhang bebaute Orsteile festlegen, ...".

Diese Formulierung verlangte hinsichtlich der bandartigen Bebauung keine historische Entstehung; sie wurde aber gerade nicht in den späteren Gesetzestext übernommen.

Zum Verständnis des Begriffs "Gebiet mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur" ist der Gesetzestext daher wie

1) So aber Dyong, ZfBR 1982, 109 (111).

folgt zu lesen:

"Die Gemeinden können Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur, insbesondere (Gebiete) mit historisch entstandener Streu- und Bandbebauung (die eine besondere Wohnsiedlungsstruktur aufweisen), durch Satzung als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, ...".

Die Gesetzesbeispiele erläutern demnach nicht etwa die "Besonderheit" der Wohnsiedlungsstruktur, sondern geben lediglich einen Hinweis auf Gebiete, die bei Vorhandensein einer besonderen Wohnsiedlungsstruktur für eine Gebietsfestlegung nach § 34 Abs. 2 a BBauG in Betracht kommen.

Bei einem solchen Verständnis bedarf es des besonderen Hinweises von Dyong nicht, wonach die Voraussetzung der "besonderen Wohnsiedlungsstruktur" nicht bedeute, daß die für ein Gebiet als "normal" zu bezeichnende Siedlungsstruktur nicht durch eine Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG erfaßt werden könne ¹⁾.

Die Besonderheit der Wohnsiedlungsstruktur eines Gebietes kann sich dabei aus äußeren oder inneren Siedlungsmerkmalen ergeben ²⁾. Vielfach wird die Besonderheit aber in dem Verhältnis der - auch altersmäßig - verschiedenen baulichen Nutzungsarten zueinander zu sehen sein.

Fraglich ist, ob es sich bei diesen Gebieten tatsächlich um solche handelt, deren Struktur ganz überwiegend von Wohnbauten geprägt ist ³⁾.

Daran könnten kaum Zweifel bestehen, wenn der Gesetzgeber von Gebieten mit besonderer Wohngebietsstruktur gesprochen hätte. Er hat aber mit dem Begriff der Wohnsiedlungsstruktur eine Formulierung gewählt, die im Baurecht für Wohnbereiche ansonsten nicht üblich ist.

1) Siehe oben 2.3.1.1.1, S. 65, 66.

2) Siehe oben 2.3.1.1.2.

3) Siehe oben 2.3.1.1.1, S. 64.

Dyong erklärt dies damit, daß der Begriff "Wohngebiet" darauf hingedeutet hätte, daß in dem betreffenden Bereich eine bereits weitgehend verfestigte Bebauung nach der Baunutzungsverordnung gefordert gewesen wäre, § 34 Abs. 2 a BBauG aber davon ausginge, daß ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil (noch) nicht vorliegt ¹⁾.

Dieser Hinweis erklärt, warum der Gesetzgeber im Zusammenhang mit § 34 Abs. 2 a BBauG nicht die Formulierung "Wohngebiete" gewählt hat, läßt jedoch die Frage offen, warum der Gesetzestext nicht die Formulierung "Wohngebietsstruktur" enthält.

Naheliegend ist daher die Folgerung, daß die Verwendung des Begriffs "Wohnsiedlungsstruktur" statt "Wohngebietsstruktur" verdeutlichen soll, daß gerade keine überwiegende Wohnnutzung gefordert wird. Danach könnten unter "Gebieten mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur" solche Gebiete zu verstehen sein, deren Wohnbesiedlung eine besondere Struktur aufweist.

Der ursprüngliche Gesetzentwurf der CDU/CSU vom 1977 zielte auch auf solche Gebiete ab, denn er wollte gerade in ländlichen Gebieten mit vorwiegend dörflichem Charakter Bauerleichterungen schaffen. Diese Gebiete weisen aber in den allerwenigsten Fällen eine überwiegende Wohnbebauung auf. Er enthielt allerdings noch nicht die Forderung nach einer "besonderen Wohnsiedlungsstruktur", sondern bezog sich lediglich auf Gebiete mit besonderer herkömmlicher Siedlungsstruktur.

Mit der Beschränkung der Satzungsmöglichkeit auf Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur hat der Gesetzgeber jedoch bewußt in Übereinstimmung mit den Vorstellungen fast aller Bundesländer ausschließen wollen, daß vorwiegend durch landwirtschaftliche Gebäude und Nutzung geprägte Gebiete unter § 34 Abs. 2 a BBauG fallen ²⁾.

1) Dyong, ZfBR 1982, 111.

2) Bielenberg, Der Landkreis 1979, 494.

Ein Gebiet mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur liegt daher vor, wenn es nach Zahl der Gebäude und der tatsächlichen Nutzung, aber auch nach dem Gesamteindruck durch Wohnbebauung bzw. Wohnnutzung geprägt ist und eine für die betreffende Landschaft typische, überkommene und auch gegenwärtig noch sie prägende Siedlungsstruktur aufweist, die als eine besondere im Vergleich zu anderen Teilen des Bundesgebietes erscheint ¹⁾.

2.3.1.1.3 Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur durch kommunale Neugliederung?

Fraglich ist, ob zu den Gebieten mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur auch solche zählen, deren Zugehörigkeit zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen durch kommunale Neugliederung in Frage gestellt ist ²⁾. In einem solchen Fall läge das "Besondere" der Siedlungsstruktur nicht im Siedlungsauf- oder -grundriß, sondern im veränderten Verhältnis zwischen zu beurteilendem Siedlungsteil zur sonstigen Besiedlung aufgrund veränderter kommunaler Grenzen.

Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur aufgrund kommunaler Neugliederung kann es daher nur geben, wenn die Neueinteilung kommunaler Grenzen überhaupt Auswirkungen auf die Beurteilung eines Bebauungskomplexes hinsichtlich seiner Zugehörigkeit zum Innen-/oder Außenbereich hat.

Ob ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil durch kommunale Grenzen beschränkt wird oder ob es nur auf die tatsächliche Bebauung ohne Berücksichtigung kommunaler Grenzen ankommt, ist umstritten.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 34 BBauG a.F. kann ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil nur auf dem Gemarkungsgebiet der planungsbe-

1) Bielenberg, Der Landkreis 1979, 494.

2) So Grauvogel, § 34 Anm. 31; wohl auch Rothe, DVBl 1980, 37 (38); vgl. dazu auch Kolb, BT PlPr 8/109, S. 8612, der aus seiner Sicht die Folgen der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg für kleinere Gemeinden beschreibt.

fugten Gemeinde bestehen. Eine Erstreckung auf die bebauten Gebiete der angrenzenden Gemeinde sieht die gesetzliche Regelung nicht vor ¹⁾.

Nach anderer Ansicht sind die kommunalen Grenzen für die Beurteilung, ob ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil vorliegt, bedeutungslos ²⁾. Gegen diese Rechtsprechung wird eingewandt, daß sie sich im wesentlichen auf den früheren Wortlaut des § 34 BBauG Fassung 1960 stütze: "In Gebieten, für die die Gemeinde noch nicht beschlossen hat, einen Bebauungsplan i.S.d. § 30 aufzustellen ...".

Dieser einleitende Halbsatz sei aber in der Neufassung des § 34 Abs. 1 durch die Novelle 1976 gestrichen worden mit der Folge, daß der Begriff des im Zusammenhang bebauten Ortsteils klar in den Vordergrund gerückt sei, und zwar losgelöst von der im Bundesbaugesetz getroffenen Ausgestaltung der gemeindlichen Planungshoheit. Ferner führe diese Rechtsprechung zu dem untragbaren Ergebnis, daß ein Bebauungskomplex mit organischer Siedlungsstruktur und gewissem Gewicht, der von einer benachbarte Gemeinden trennenden Grenze durchschnitten werde, in zwei städtebaulich unerwünschte Splittersiedlungen aufgespalten werde mit der Folge, daß die Existenzfähigkeit und Existenzwürdigkeit beider Siedlungseinheiten in Frage stehe ³⁾.

Folgt man letzterer Auffassung, kann sich eine besondere Wohnsiedlungsstruktur durch kommunale Neugliederung gar nicht ergeben, weil diese keine Auswirkungen auf Siedlungsstruktur oder rechtliche Einklassifizierung hat.

1) BVerwG, Urt. v. 26.5.1967 - IV C 25.66 -, BRS 18, Nr. 45; Schlichter/Stich/Tittel, § 34 Rdn. 2.

2) Zinkahn in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 19 Rdn. 27; Grauvogel, § 34 Rdn. 17; Fickert, a.a.O., Tz. 247; ebenso die frühere Rspr. zu § 3 BauRegVO und § 13 PrAnsiedlungsG, Pr OVG 105, 277 und OVG MS, OVG 7/116 = DVBl 1954, 56.

3) Zinkahn in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 19 Anm. 27.

Legt man die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts zugrunde, fragt es sich, ob die oben angeführten Grundsätze auch in Neugliederungsfällen ohne weiteres anzuwenden sind mit der Folge, daß kleinere Bebauungskomplexe wegen ihres durch Neugliederung bedingten geringeren Gewichts gegenüber größeren Siedlungsschwerpunkten als Splittersiedlungen anzusehen wären.

Das kann nicht richtig sein, denn dann hätten die Neugliederungsgesetze enteignende Wirkung, da durch sie im Zusammenhang bebaute Ortsteile, also Bauland, in Splittersiedlungen und damit Nicht-Bauland verwandelt werden könnte ¹⁾. In Neugliederungsfällen ist daher bei der Beurteilung, ob ein Bebauungskomplex das Gewicht eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils hat, von den Verhältnissen vor der Neugliederung auszugehen ²⁾. Die kommunale Neugliederung hat daher in keinem Fall Auswirkungen auf die Beurteilung eines Bebauungskomplexes hinsichtlich seiner Zugehörigkeit zum Innen- oder Außenbereich ³⁾. Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur aufgrund kommunaler Neugliederung sind daher nicht denkbar.

2.3.1.1.4 Kriterien zur Festlegung eines Gebietes mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur

Nach § 34 Abs. 2 a BBauG können die Gemeinden Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, sofern die weiteren Voraussetzungen gegeben sind.

Bereits der Wortlaut zeigt, daß es sich hierbei nicht nur um ein einzelnes Grundstück geringeren Ausmaßes handeln kann. Da das Gebiet eine bestimmte Wohnsiedlungs-

1) Neuhausen, BlGBW 1978, 115.

2) ebd.

3) Ebenso die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage von Abgeordneten und der Fraktion der CDU/CSU v. 24.10.1977, BT-DrS 8/1072, S. 3.

struktur aufweisen muß, bedarf es einer gewissen Größe und Bebauung. Drei oder vier bebaute Grundstücke lassen jedenfalls noch keine Strukturen erkennen. Andererseits können schon 11 Gebäude in einem dünn besiedelten Gebiet einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil bilden ¹⁾ und das Bundesverwaltungsgericht hält es nicht von vornherein für ausgeschlossen, daß im Einzelfall bereits 6 Häuser einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil darstellen können ²⁾. Einer Bebauung in dieser Größenordnung müßten sich daher im Einzelfall bereits ausreichende Strukturmerkmale entnehmen lassen.

Gebiete, die eine besondere Wohnsiedlungsstruktur aufweisen und nicht in der unmittelbaren Nähe eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils liegen, müssen in einer Größe ausgewiesen werden, die auch tatsächlich die Entwicklung zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil ermöglicht. Der Satzungsgeber kann sich daher in solchen Fällen nicht mit der Ausweisung einiger weniger Grundstücke begnügen.

Dies gilt allerdings nicht, wenn sich das Gebiet in der Nähe eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils befindet und durch die Ausweisung ein Zusammenwachsen ermöglicht werden soll. Aber auch hier muß das in die Satzung aufgenommene Gebiet eine besondere Wohnsiedlungsstruktur aufweisen.

Die Gebietsausweisung hat sich an der vorhandenen Bebauung zu orientieren. Dies folgt bereits daraus, daß das festzulegende Gebiet eine bestimmte Bebauungsstruktur aufweisen muß. Ferner gilt aufgrund des systematischen Zusammenhangs zu § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG für eine Gebietsfestlegung nach § 34 Abs. 2 a BBauG, daß sie nicht willkürlich in den Außenbereich hinein erfolgen darf.

1) OVG NW, Urt. v. 26.9.1972 - VII A 53/72 -, BRS 25, Nr. 42.

2) BVerwG, Urt. v. 30.4.1969 - IV C 38.67 -, BRS 22, Nr. 76.

Daher muß die Festlegung des Satzungsbereichs grundsätzlich mit der letzten vorhandenen Bebauung enden. Von diesem Grundsatz sind aber folgende Ausnahmen zu machen:

a) Der letzten Bebauung ist eine natürliche Grenze (Graben, Fluß, Straße etc.) vorgelagert.

Denn ebenso wie ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil in diesem Fall nicht mit der letzten Bebauung enden würde, würde auch eine sich danach orientierende Gebietsfestlegung lediglich bereits vorgegebene, natürliche Grenzen nachzeichnen und wäre daher nicht willkürlich.

b) Das festzulegende Gebiet befindet sich in der Nähe eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils oder eines anderen nach § 34 Abs. 2 a BBauG festzulegenden Gebietes.

In diesem Fall muß es möglich sein, zwischen den Gebieten befindliche unbebaute Grundstücke einzubeziehen. Denn nur so kann ein Zusammenwachsen der Gebiete und damit das Schließen vorhandener "Baulücken" erreicht werden.

Allerdings dürfen die einzubeziehenden, dazwischenliegenden unbebauten Grundstücke nicht die Größe eines Plangebietes aufweisen. Dies ergibt sich aus § 34 Abs. 2 a Satz 4 BBauG sowie aus der Notwendigkeit, daß jedes einzubeziehende Grundstück durch die umgebende Bebauung hinreichend geprägt sein muß. Fehlt es daran, ist eine Bebauung auf dem Grundstück nach § 34 Abs. 1, Abs. 3 BBauG unzulässig und damit die Entwicklung des Gebietes zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil ausgeschlossen.

c) Die Erweiterung über die letzte Bebauung hinaus stellt - das Vorhandensein eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils innerhalb des festgelegten Gebietes unterstellt - eine zulässige Abrundung nach § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG dar.

Die letzte Bebauung endet dort, wo die nächste Bebauung so weit entfernt ist, daß sie nicht mehr durch die vorhandene Bebauung geprägt wird. Insofern kann auf das unter b) Ausgeführte verwiesen werden.

Das heißt, auch eine Gebietsfestlegung nach § 34 Abs. 2 a BBauG setzt einen, wenn auch erheblich weiteren "Bebauungszusammenhang" voraus. Unbebaute Grundstücke können daher immer nur bei hinreichender Prägung durch die vorhandene Bebauung einbezogen werden.

Läßt sich nach diesen Kriterien ein Gebiet mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur nicht in einer Größe festlegen, die die Entwicklung zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil ermöglicht, scheidet ein Satzungserlaß nach § 34 Abs. 2 a BBauG aus.

2.3.1.2 Darstellung des festzulegenden Gebietes im Flächennutzungsplan

2.3.1.2.1 Art der Darstellung

Nach § 34 Abs. 2 a Satz 2 BBauG setzt die Festlegung eines Gebietes mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur durch Satzung als im Zusammenhang bebauter Ortsteil die Darstellung des Gebietes im Flächennutzungsplan voraus. Welche Anforderungen an eine solche "Gebietsdarstellung" zu stellen sind, ist umstritten.

Nach einer Auffassung soll bereits die Darstellung eines Gebietes als (Wohn-)Baufläche (§ 1 Abs. 1 BauNVO) oder Baugebiet (§ 1 Abs. 2 BauNVO) ausreichen ¹⁾.

Nach anderer Ansicht ist der Bereich, innerhalb dessen eine Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG vorgesehen ist, durch eine Grenze im Flächennutzungsplan zu umreißen und das betreffende Gebiet mit besonderem Zei-

1) Schlichter/Stich/Tittel, § 34 Anm. 9; Gelzer, § 34 Anm. 976 c; Schrödter, § 34 Rdn. 25.

chen in der Legende zu erläutern ¹⁾.

Inwieweit auch die Auffassung vertreten wird, § 34 Abs. 2 a Satz 2 BBauG lasse die Darstellung des Gebietes im Flächennutzungsplan als im Zusammenhang bebauter Ortsteil zu, erscheint zweifelhaft ²⁾.

Lenz, der als Vertreter dieser Auffassung zitiert wird, äußert lediglich die Ansicht, daß die Zulässigkeit der Abgrenzungssatzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG entgegen der Auffassung und Praxis vieler Genehmigungsbehörden deutlich mache, daß der Gesetzgeber die Darstellung kleinerer Ortsteile unterhalb der Ortslage i.S.v. § 34 BBauG für möglich und bei entsprechender Entwicklungsabsicht sogar für geboten hält. Die Art der Darstellung wird jedoch in der Stellungnahme von Lenz nicht konkretisiert.

Die Verwaltungsvorschriften der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein ³⁾ lassen als Darstellung im Flächennutzungsplan nach § 34 Abs. 2 a Satz 2 BBauG sowohl ein besonderes Gebiet gem. § 34 Abs. 2 a BBauG, eine Wohnbaufläche gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 BauNVO 1977 als auch ein Baugebiet, das ausschließlich oder vorwiegend dem Wohnen dient, zu.

Mit dem Erlaß einer Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG wird die angemessene Entwicklung bzw. Vervollständigung eines Gebietes mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil bezweckt. Daher darf die nach § 34 Abs. 2 a Satz 2 BBauG geforderte Darstellung im Flächennutzungsplan nicht in Widerspruch zu den Merkmalen eines solchen Gebietes und seiner vorgesehenen Entwicklung stehen. Im Flächennutzungsplan kommt daher nur die Darstellung des einzu-

1) Grauvogel, § 34 Anm. 36; Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 82 I; ders., ZfBR 1982, 109 (111); Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 147 j; Ernst/Hoppe, a.a.O., Rdn. 384 c dd.

2) Dies vermutet allerdings Grauvogel, § 34 Anm. 36 unter Bezugnahme auf Lenz, Der Städtetag 1979, 572 (575).

3) RdErl SM Nds, a.a.O., S. 818; RdErl IM SchlHO, a.a.O., S. 85.

beziehenden Gebietes als Wohnbaufläche (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 BauNVO) oder Baugebiet, das ausschließlich oder vorwiegend dem Wohnen dient (§ 1 Abs. 2 Ziff. 1 - 4 a BauNVO), in Betracht. Gebiete, die nach der vorhandenen Bebauung als Dorf- oder Mischgebiete einzuordnen sind, werden regelmäßig keine besondere Wohnsiedlungsstruktur im Sinne des Gesetzes aufweisen. Eine Darstellung als Dorf- oder Mischgebiet zeigt im übrigen, daß die Gemeinde jedenfalls keine Entwicklung der vorhandenen Bebauung zu einem Gebiet mit besonderer Wohnbesiedlung beabsichtigt.

Ebenso kann die Darstellung des Gebietes in der Weise erfolgen, daß der Flächennutzungsplan die Grenzen darstellt, innerhalb derer Satzungen nach § 34 Abs. 2 a BBauG vorgesehen sind ¹⁾. Dieser Auslegung der "Darstellung im Flächennutzungsplan" steht weder § 5 Abs. 2 BBauG, der lediglich eine beispielhafte Aufzählung der möglichen Darstellungen im Flächennutzungsplan enthält, noch die Planzeichenverordnung entgegen, da letztere die Entwicklung weiterer Planzeichen nach § 2 Abs. 2 Planzeichenverordnung vom 30. 7. 1981 ohne weiteres zuläßt ²⁾.

Die Auffassung, daß die letztgenannte Darstellungsweise die nach § 34 Abs. 2 a Satz 2 BBauG einzig zulässige sei, erscheint zu eng. Weder Wortlaut noch Sinn der Vorschrift fordern dies zwingend ³⁾.

Die Darstellung des Gebietes im Flächennutzungsplan soll sicherstellen, daß eine Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG nicht erlassen werden kann, ohne daß eine Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Bürgerschaft stattgefunden hat und daß eine Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung sicherge-

1) Siehe oben 2.3.1.2, S.

2) ebd.

3) a.A. Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 82 1.

stellt ist. Das ist auch durch eine Darstellung im Flächennutzungsplan in der oben angegebenen Art und Weise gewährleistet.

Die Argumentation, nur die besondere Kennzeichnung als "§ 34 Abs. 2 a - Gebiet" anhand eines besonderen Planzeichens könne beim Bürger den Eindruck verhindern, daß als weiterer Akt der Erlass eines Bebauungsplanes folgen würde, in welchem er noch Vorstellungen bezüglich der Gebietsgestaltung vorbringen könnte, stellt auf den besonders sachkundigen Bürger ab, dem die Vorschriften des Bauplanungsrechts geläufig sind. Einem solchen Bürger ist dann aber auch die Vorschrift nach § 34 Abs. 2 a BBauG bekannt und damit die Möglichkeit einer Gemeinde, in bestimmten Bereichen auch ohne Bebauungsplan das Bauen zu ermöglichen ¹⁾. Die Unterrichtung des Bürgers ist durch öffentliche Darlegung der allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung (§ 2 a Abs. 2 Satz 1 BBauG) sowie Offenlegung des Flächennutzungsplanes einschließlich Erläuterungsbericht nach § 2 a Abs. 6 Satz 1 BBauG hinreichend sichergestellt. Auch der Hinweis auf das Urteil des OVG NW vom 7. 2. 1979, wonach allein die Darstellung als Baufläche bereits einer Aussage über die Zulässigkeit eines Vorhabens gleichkommt und damit der endgültigen Festlegung der Ortsteile durch Satzung vorgreift ²⁾, erscheint nicht zwingend. Die mögliche Aussage über die Zulässigkeit eines Einzelvorhabens hat nichts mit der Festlegung eines Bereiches zu tun, der zu einem Ortsteil entwickelt werden soll. Nach wie vor bleibt die Darstellung im Flächennutzungsplan Tatbestandsvoraussetzung für eine endgültige Gebietsfestlegung. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß die Darstellung im Flächennutzungsplan beispielsweise als Wohnbaufläche

1) a.A. Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 82 I.

2) Grauvogel, § 34 Anm. 36 unter Hinweis auf das Urt. des OVG NW v. 7.2.1979 - VII A 1739/77 -, BauR 1974, 485.

im Einzelfall möglicherweise bereits ein Einzelvorhaben zu diesem Zeitpunkt ermöglicht.

2.3.1.2.2 Verhältnis zum Landesplanungsrecht

Die Darstellung im Flächennutzungsplan stellt sicher, daß über § 1 Abs. 4 BBauG i.V.m. dem Genehmigungsvorbehalt (§ 6 Abs. 1 BBauG) die Ziele der Raumordnung und Landesplanung beachtet werden ¹⁾. Dabei kann es über § 1 Abs. 4 BBauG und landesplanerische Festsetzungen zu Konflikten im Verhältnis zu § 34 Abs. 2 a BBauG kommen, wenn das Landesplanungsrecht höhere Anforderungen an diese Gebiete stellt als § 34 Abs. 2 a BBauG erfordert.

So sind beispielsweise nach § 24 Abs. 4 Satz 1 und 2 Landesentwicklungsprogramm NW ²⁾ bandartige bauliche Entwicklungen entlang von Verkehrswegen außerhalb von Siedlungsbereichen zu vermeiden; Streusiedlungen sind zu verhindern. § 24 Abs. 1 LEPro NW schreibt vor, daß die Gemeinde ihre Siedlungsstruktur auf Siedlungsschwerpunkte (§ 6 LEPro NW) entsprechend der angestrebten Entwicklung der räumlichen Struktur des Landes auszurichten hat.

Im Gegensatz dazu erfordert § 34 Abs. 2 a BBauG lediglich die nach der Siedlungsstruktur angemessene Fortentwicklung ³⁾.

Daraus wird teilweise gefolgert, § 34 Abs. 2 a BBauG sei in den Ländern mit verbindlicher Landes- und Regionalplanung - wie z.B. in Nordrhein-Westfalen - praktisch bedeutungslos. Denn letztlich liege es beim Landesgesetzgeber, den Anwendungsbereich für kommunale Satzungen zu bestimmen, da der Flächennutzungsplan den

1) Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 147 j; Dyong in Ernst Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 82 l.

2) Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) v. 19.3.1974, GV NW 1974, 96.

3) Ernst/Hoppe, a.a.O., Rdn. 384 c dd; Grauvogel, § 34 Anm. 34.

Zielen der Raumordnung und Landesplanung angepaßt werden müsse (§ 1 Abs. 4 BBauG) ¹⁾.

Andere wollen Divergenzen zwischen § 34 Abs. 2 a BBauG und landesplanerischen Festsetzungen zugunsten der Satzungsermächtigung des § 34 Abs. 2 a BBauG lösen ²⁾. Nach Geimer wird ansonsten der in § 34 Abs. 2 a BBauG zum Ausdruck gekommene Wille des Gesetzgebers, Gemeinden die Möglichkeit zur Bestandssicherung und Fortentwicklung kleinerer Ortsbereiche zu geben, unterlaufen ³⁾.

Lenz sieht den Vorrang der Satzungsermächtigung in der Darstellungspflicht der zu entwickelnden Gebiete im Flächennutzungsplan begründet ⁴⁾.

Hoppe verweist darauf, daß § 34 Abs. 2 a BBauG lediglich die nach der Siedlungsstruktur angemessene Fortentwicklung verlangt ⁵⁾.

Die Entstehungsgeschichte des § 34 Abs. 2 a BBauG zeigt aber, daß der Bundesgesetzgeber den Gemeinden nicht die Ermächtigung geben wollte, gegen die Vorstellungen der Landesplanung Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur als im Zusammenhang bebauter Ortsteile festzulegen.

So schlug die Niedersächsische Landesregierung dem Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau anläßlich der Ausschußbereisung Niedersachsens vor, in § 35 BBauG eine Regelung aufzunehmen, die es der Landesregierung unter bestimmten Voraussetzungen ermöglichen sollte, Gebiete mit herkömmlicher Streubebauung oder bandartiger Bebauung abzugrenzen ⁶⁾. Die Übertra-

1) Gubelt, NJW 1979, 2071 (2074); ähnlich wohl auch Rothe, DVBl 1980, 37 (38).

2) Ernst/Hoppe, Rdn. 384 c dd; Geimer, Agrarrecht 1980, 241 (242); Lenz, BauR 1979, 466 (469).

3) Geimer, Agrarrecht 1980, 241 (242).

4) Lenz, BauR 1979, 466 (469).

5) Ernst/Hoppe, Rdn. 384 c dd.

6) Siehe oben 1.3, S. 13.

gang der Festlegungskompetenz auf die Länder wurde zwar im späteren Gesetzgebungsverfahren nicht weiter verfolgt; dies geschah jedoch lediglich zur Stärkung der Selbstverwaltung der Gemeinden und wegen der "Ortsferne" der staatlichen Behörden ¹⁾.

Während der Ausschüßbereitung wurde mehrfach die Forderung erhoben, daß vor Änderung der gesetzlichen Vorgaben nach §§ 34, 35 BBauG (1976) zunächst einmal die Landesplanung entscheiden müsse, ob sie eine weitere Entwicklung der historisch entstandenen Bebauung - speziell der Fehn- oder Bandbebauung in Niedersachsen - für wünschenswert halte ²⁾. Die Niedersächsische Landesregierung versprach zur Förderung der Außenbereichsbekämpfung, die Festsetzungen der Landesplanung zu lockern und durch Raumordnungspläne insbesondere nicht mehr Entwicklungsziele für einzelne Ortsteile der Gemeinden festzulegen; ferner auch keine verbindlichen Zielzahlen für die Bevölkerungsentwicklung mehr zu geben ³⁾. Dieses Versprechen wurde durch Entwurf eines neuen Landes-Raumordnungsprogramms (Juni 1980) Rechnung getragen ⁴⁾.

Die Ergänzung des ursprünglichen Gesetzentwurfs der CDU/CSU vom 4. 7. 1978 ⁵⁾, der noch keine Anbindung der Satzungsermächtigung an einen wirksamen Flächennutzungsplan vorsah, beruht wesentlich auf einer Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände vom 10. 10. 1978. Darin wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß Satzungen nach § 34 Abs. 2 (und 2 a) BBauG den Flächennutzungsplan ändern und bei Genehmigung eines so geänderten Flächennutzungsplanes auch die Ziele der

1) Bielenberg, Der Landkreis 1979, 491 (494, 495); vgl. auch BT PlPr 8/109; Kolb, S. 8614.

2) RaumA KPr 08/Nr. 27 v. 19.4.78; Sperling, S. 14; Conradt, S. 15; Immer, S. 18.

3) RaumA, KPr, 08, Nr. 27; Schnipkoweit, S. 3.

4) RdErl IM Nds v. 10.11.1980 zur Aufstellung der regionalen Raumordnungsprogramme, Nds MBl 1980, 1487.

5) BT-DrS 8/1970.

Raumordnung und Landesplanung zu berücksichtigen sind ¹⁾.

Bielenberg weist daher im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte zu Recht darauf hin, daß es sich bei der "Anbindung" der Satzung an den Flächennutzungsplan um einen politischen Kompromiß zwischen zwei Richtungen gehandelt habe; die Einordnung der Satzung in übergeordnete räumliche Ziele aber allen am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten notwendig erschienen sei. Die Anbindung der Satzung an den Flächennutzungsplan führe voll zur Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Es sei Angelegenheit der Länder, im Rahmen ihrer Befugnisse für die Landesplanung durch entsprechende Gestaltung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung den praktischen Anwendungsbereich der Satzungen nach Abs. 2 a zu beeinflussen ²⁾.

2.3.1.3 Entsprechende Anwendung der Vorschriften über das Parallelverfahren und den vorzeitigen Bebauungsplan

Die Änderung oder Aufstellung des Flächennutzungsplanes kann im "Parallelverfahren" mit der Aufstellung der Satzung nach Abs. 2 a BBauG erfolgen (§ 34 Abs. 2 a Satz 2 2. Halbsatz i.V.m. § 8 Abs. 3 BBauG). Zeitlich muß daher nicht zuerst der Flächennutzungsplan geändert oder aufgestellt werden, bevor die Satzung aufgestellt wird, vielmehr können Satzungs aufstellung und Flächennutzungsplanverfahren nebeneinander laufen.

§ 34 Abs. 2 a Satz 3 i.V.m. § 8 Abs. 4 BBauG läßt den Erlass einer Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG bereits vor Aufstellung oder Änderung eines Flächennutzungsplanes zu, wenn dringende Gründe den Erlass der Satzung

1) Siehe oben 1.4.2, S. 17.

2) Bielenberg, Der Landkreis 1979, 491 (494, 495); vgl. auch oben 1.4

erfordern. Dringende Gründe liegen vor, wenn die Satzung erforderlich ist, um erhebliche Nachteile für die Entwicklung der Gemeinde zu vermeiden oder um die Verwirklichung eines im dringenden öffentlichen Interesses liegenden Verfahrens zu ermöglichen ¹⁾.

Besondere Voraussetzung für eine vorzeitige Satzung ist, daß nach dem Stand der Flächennutzungsplanung anzunehmen ist, daß die Festlegung durch Satzung den künftigen Darstellungen des Flächennutzungsplanes entsprechen wird. Abweichend von § 8 Abs. 4 BBauG wird für eine Satzung nach Abs. 2 a BBauG daher weitergehend als für den vorzeitigen Bebauungsplan verlangt, daß die Satzung den künftigen Darstellungen des Flächennutzungsplanes nicht nur nicht entgegenstehen darf, sondern positiv "entsprechen" muß. Eine vorzeitige Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG setzt damit sinngemäß einen Verfahrensstand voraus, der der Planreife des § 33 BBauG entspricht.

2.3.1.4 Keine Umgehung der erforderlichen Aufstellung eines Bebauungsplanes (§ 34 Abs. 2 a Satz 4 BBauG)

§ 34 Abs. 2 a Satz 4 BBauG stellt klar, daß die Satzung nicht einen für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlichen Bebauungsplan ersetzen kann. Insoweit kann auf die Ausführungen zur Erforderlichkeit eines Bebauungsplanes im Rahmen der Abrundungssatzung Bezug genommen werden ²⁾.

2.3.1.5 Das Verfahren zur Aufstellung der Satzungen

Für die Klarstellungs- und Fortentwicklungssatzung gelten insoweit die gleichen Voraussetzungen wie für die Abgrenzungs- und Abrundungssatzung nach § 34

1) RdErl IM SchlHO, a.a.O., S. 86 Anm. 8.3.

2) Siehe oben 2.2.1.2, S. 51 f.

Abs. 2 BBauG (§ 34 Abs. 2 a Satz 5 BBauG) ¹⁾.

2.3.2 Spezielle Satzungsvoraussetzungen der Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 2 a Satz 1 1. Alt. BBauG

Neben den bislang erörterten Merkmalen setzt der Er-
laß einer Klarstellungssatzung voraus, daß die Zuord-
nung des festzulegenden Gebietes mit besonderer Wohn-
siedlungsstruktur zu den im Zusammenhang bebauten Orts-
teilen zweifelhaft ist.

2.3.2.1 Zweifel an der Zuordnung zum Innenbereich

2.3.2.1.1 Begriff der "Zuordnung"

Der Begriff der "Zuordnung" wird von einigen Autoren
im Sinne einer räumlichen Anbindung an den unzweifel-
haften Innenbereich verstanden ²⁾, von anderen im Sinne
einer rechtlichen Einordnung als im Zusammenhang beba-
uter Ortsteil ³⁾.

Erstere Auffassung wird mit Wortlaut und systemati-
scher Stellung des § 34 Abs. 2 a BBauG begründet. Wenn
der Gesetzgeber eine Zuordnung im rechtlichen Sinne ge-
wollt hätte, hätte der Gesetzestext "wenn entweder die
Zuordnung als im Zusammenhang bebauter Ortsteile ...
zweifelhaft ist" und nicht "wenn entweder die Zuord-
nung zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen zwei-
felhaft ist" lauten müssen ⁴⁾. Ferner sei § 34 Abs.
2 a BBauG als Fortentwicklung der in § 34 Abs. 2 BBauG

1) Siehe oben 2.2.1.6.

2) Friese, Der Städtetag 1979, 567 (569); Gelzer, § 34
Anm. 976 a; wohl auch Grauvogel, § 34 Anm. 32.

3) Lenz, BauR 79, 466 (468); Bröll, BayVB1 79, 550
(552); Geimer, Agrarrecht 1980, 241 (242); Söfker,
BBauBl 79, 429 (433); Schlichter/Stich/Tittel, § 34
Anm. 6; Bielenberg/Dyong, a.a.O., Anm. 147 h.

4) Friese, a.a.O., S. 569.

vorgesehenen Abrundung zu sehen, die eine unmittelbare räumliche Nähe zum Innenbereich voraussetzt ¹⁾.

Zu folgen sein dürfte allerdings der überwiegenden Auffassung, die - wenn auch ohne Begründung - von einer Zuordnung im rechtlichen Sinne ausgeht.

Die von Friese gewählte Formulierung mag eindeutiger für eine Zuordnung im rechtlichen Sinne sprechen; der tatsächliche Gesetzestext fordert jedoch gleichfalls eine solche Auslegung.

Nach § 34 Abs. 2 a Satz 1 1. Alt. BBauG setzt der Er-
laß einer Klarstellungssatzung Zweifel an der Zuord-
nung zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen voraus.
Diese Formulierung im Plural spricht vielmehr dafür,
daß eine Einordnung zu den im Zusammenhang bebauten
Ortsteilen als Rechtsbegriff gewollt ist. Denn wie
sollte die (räumliche) Zuordnung zu den im Zusammenhang
bebauten Ortsteilen zweifelhaft sein, wenn beispiels-
weise ein Gebiet mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur
in der Nähe einer kleinen Gemeinde nach § 34 Abs. 2 a
BBauG ausgewiesen werden soll, diese Gemeinde aber nur
als ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil anzusehen
ist.

Auch der Hinweis auf den systematischen Zusammenhang
vermag nicht zu überzeugen. Der Begriff der "Abrundung"
gem. § 34 Abs. 2 BBauG setzt naturgemäß eine unmittel-
bare räumliche Nähe zum Innenbereich voraus; dies ist
bei Gebieten mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur aber
keineswegs der Fall.

Deutlich wird dies besonders am gesetzgeberischen Bei-
spiel der historisch entstandenen Streubebauung, bei
der einzelne oder in Gruppen befindliche Bauten außer-
halb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile über die
Gemarkung verstreut sind. Stellte man hier auf eine
räumliche Anbindung ab, ginge die Satzungsermächtigung
nach § 34 Abs. 2 a BBauG ins Leere.

1) Friese, a.a.O., S.569; Grauvogel, § 34 Anm. 32; Unteraus-
schuß Baurecht des Deutschen Städtetags, Mitt DST
v. 5.11.79, 1310/79.

Fraglich ist ferner, ob man § 34 Abs. 2 a BBauG tatsächlich als Fortentwicklung der in § 34 Abs. 2 BBauG vorgesehenen Abrundung ansehen kann. Abgesehen von der formalen Stellung der Satzungsermächtigung im Anschluß an § 34 Abs. 2 BBauG handelt es sich materiell um eine Vorschrift, die den Gemeinden die Möglichkeit geben sollte, in problematischen Außenbereichsfällen eine schnellere, unkompliziertere Bebauung zu ermöglichen. Dementsprechend ist auch der Vorschlag der niedersächsischen Landesregierung an den Bundestagsausschuß für Bauordnung, Raumwesen und Städtebau im Rahmen der Bereinigung Niedersachsens zur Lösung der Probleme in Gebieten mit Streusiedlung zu verstehen, in § 35 BBauG eine Regelung aufzunehmen, die es der Landesregierung unter bestimmten Voraussetzungen ermöglichen sollte, Gebiete mit herkömmlicher Streubebauung oder bandartiger Bebauung abzugrenzen ¹⁾.

Im Unterschied zu § 34 Abs. 2 BBauG handelt es sich nicht um die Einbeziehung einzelner Grundstücke, sondern vielmehr um die rechtliche Qualifizierung ganzer Gebiete. Würde man tatsächlich auf die räumliche Anbindung des festzulegenden Gebietes an die im Zusammenhang bebauten Ortsteile abstellen, so ist es fraglich, nach welchen Kriterien dies erfolgen sollte. Der Begriff der "Baulücke", dessen Anwendung insoweit naheliegt, ist zwar für Einzelvorhaben geeignet, seine Anwendung für ein ganzes Gebiet im Verhältnis zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen muß jedoch fraglich erscheinen.

Eine tatsächliche Zuordnung würde im übrigen bedeuten, daß es allein auf die räumliche Entfernung des festzulegenden Gebietes zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen ankäme. Die Zuordnung, verstanden im rechtlichen Sinne, ist jedoch enger. Sie enthält nicht nur die Prüfung des Bebauungszusammenhangs, sondern auch

1) RaumA, KPr 08/Nr. 27 v. 14.4.1978, Anlage 9, n.v.

der Frage, ob Größe und Gewicht des Bebauungskomplexes ausreicht, um den Ortsteilsbegriff zu erfüllen.

Für dieses Verständnis des Begriffs "Zuordnung" spricht auch der systematische Zusammenhang zwischen § 34 Abs. 2 a Satz 1 1. und 2. Alt. BBauG. Er wird deutlich, wenn man § 34 Abs. 2 a BBauG wie folgt liest: "Die Gemeinden können Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur ... durch Satzung als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, wenn entweder die Zuordnung zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen zweifelhaft ist oder die vorhandene Bebauung (zwar) nicht alle Voraussetzungen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils erfüllt, die Gemeinde jedoch beabsichtigt, ihn zu einem solchen zu entwickeln".

Die 2. Alternative des § 34 Abs. 2 a Satz 1 BBauG stellt unzweifelhaft auf die rechtliche Einordnung als im Zusammenhang bebauter Ortsteil ab, indem sie auf die vorhandene Bebauung des einzubeziehenden Gebietes verweist. Insoweit liegt es nahe, diese offensichtlich vom Gesetzgeber gewollte Auslegung auch auf die 1. Alternative zu übertragen.

Diese Auslegung wird zusätzlich gestützt durch den Ausschlußbericht der Abgeordneten Dr. Möller und Waltemathe ¹⁾. Dort ist zu § 34 Abs. 2 a BBauG ausgeführt: "Zum anderen kann nach geltendem Recht kein Gebiet als im Zusammenhang bebauter Ortsteil festgelegt werden, wenn nicht alle Voraussetzungen (Bebauungszusammenhang, Gewicht des Bebauungskomplexes, Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur) vorliegen, die erforderlich sind, ein Gebiet als einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil zu qualifizieren ...".

Nur am Rande sei darauf hingewiesen, daß sich Grauvogel insoweit widerspricht, als er zum einen den Begriff "Zuordnung" im Sinne einer räumlichen Anbindung an den - unzweifelhaften - Innenbereich auslegt und

1) BT-DrS 8/2885, S. 42.

nicht im Sinne einer Einstufung der fraglichen Bebauungsansätze in die Kategorie der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, andererseits bei seinen weiteren Ausführungen zu dem Ergebnis kommt: "Liegt dagegen eindeutig kein im Zusammenhang bebauter Ortsteil vor, so kann eine Satzung nach Abs. 2 a (1. Alternative) nicht erlassen werden ¹⁾."

Hier wird eindeutig allein auf die rechtliche Qualifizierung abgestellt.

2.3.2.1.2 Begriff der "Zweifelhaftigkeit"

Zweifel an der Zuordnung des festzulegenden Gebietes zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen können hinsichtlich der Frage entstehen, ob beispielsweise die Anzahl der Gebäude oder ihr Gewicht im Rahmen der Gemeinde ausreicht, um die Merkmale eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils zu erfüllen. Ebenso kann es bei bestimmten Freiflächen fraglich sein, ob sie noch als Baulücken einzustufen sind, die den Bebauungszusammenhang wahren. Der Prüfung unterliegt allerdings nicht die Frage, ob der vorliegende Bebauungskomplex auch Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist. Dieses Merkmal ist bereits vorher hinsichtlich des Anwendungsbereiches des § 34 Abs. 2 a Satz 1 BBauG im Rahmen der Voraussetzung "Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur" zu prüfen.

Der unbestimmte Rechtsbegriff der "Zweifelhaftigkeit" bedarf einer Erläuterung. Es fragt sich nämlich, welcher Art diese Zweifelhaftigkeit sein muß. Genügt es, wenn der Normgeber Gemeinde den Zweifel hegt? Kann der Zweifel überhaupt bestehen, wenn in einem gerichtlichen Verfahren die Zuordnung zum Innenbereich verneint worden ist? Kann die Genehmigungsbehörde entscheiden, ob die Zuordnung zum Innenbereich zweifelhaft ist und damit im Ergebnis jede Satzung zur Abgrenzung des In-

1) Grauvogel, § 34 Anm. 32.

nenbereiches unter dem Gesichtspunkt der Beseitigung von Zweifeln verhindern ¹⁾?

Da die "Zweifel" sowohl für die Genehmigungsbehörde als auch für die Gerichte nachprüfbar sein müssen, kann die Zuordnung zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen nicht bereits schon dann "zweifelhaft" sein, wenn irgendjemand, z.B. ein Bauinteressent, Zweifel äußert. Vielmehr müssen sich aus der objektiven örtlichen Situation Anhaltspunkte dafür ergeben, daß die vorhandene Bebauung einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil zugeordnet werden kann, auch wenn noch gewisse Zweifel berechtigt sind, die Beurteilung also nicht mit letzter Sicherheit getroffen werden kann ²⁾.

Eine wirksame Klarstellungssatzung setzt daher voraus, daß objektiv bis zum Zeitpunkt des Satzungserlasses Zweifel in der Zuordnung bestanden haben. Wird vor diesem Zeitpunkt gerichtlich unanfechtbar festgestellt, daß das festzulegende Gebiet entweder als im Zusammenhang bebauter Ortsteil anzusehen ist oder zum Außenbereich gehört, können keine Zweifel mehr bestehen. Die Klarstellungssatzung wäre dann wegen Fehlens einer gesetzlichen Voraussetzung nichtig ³⁾.

Soweit im übrigen die Rechtmäßigkeit der Klarstellungssatzung in einem gerichtlichen Verfahren überprüft wird, hat das Gericht nicht zu entscheiden, ob das in die Satzung aufgenommene Gebiet zum Innen- oder Außenbereich gehört; vielmehr ist ausschließlich darüber zu befinden, ob die Gemeinde zu Recht Zweifel an einer eindeutigen rechtlichen Zuordnung des Gebietes hegen durfte. Gleiches gilt für die rechtliche Überprüfung der Satzung durch die Genehmigungsbehörde.

1) Lenz, BauR 1979, 466 (468).

2) Grauvogel, § 34 Anm. 32.

3) So wohl auch Grauvogel, § 34 Anm. 32.

2.3.2.2 Entwicklungsabsicht der Gemeinde?

Fraglich ist, ob zu den Voraussetzungen der Klarstellungssatzung auch die Absicht der Gemeinde gehört, das festzulegende Gebiet zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil zu entwickeln. Überwiegend wird dieses bejaht ¹⁾; einige Autoren beziehen die Entwicklungsabsicht jedoch nur auf die Fortentwicklungssatzung im Rahmen der 2. Alternative des § 34 Abs. 2 a Satz 1 BBauG ²⁾. Begründungen für die gegenteiligen Auffassungen werden nicht gegeben.

Untersucht man den Wortlaut der Vorschrift, so ergibt sich, daß sich grammatikalisch die nach § 34 Abs. 2 a Satz 1 2. Alternative geforderte Entwicklungsabsicht nur auf den im Singular genannten im Zusammenhang bebauten Ortsteil der 2. Alternative beziehen kann: "... oder die vorhandene Bebauung nicht alle Voraussetzungen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils erfüllt, die Gemeinde jedoch beabsichtigt, ihn zu einem solchen zu entwickeln".

Eine Zuordnung zur ersten Alternative ist grammatikalisch nicht denkbar: "Wenn entweder die Zuordnung zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen zweifelhaft ist, ... die Gemeinde jedoch beabsichtigt, ihn zu einem solchen zu entwickeln".

Nach dem Wortlaut der Vorschrift bezieht sich demnach die Entwicklungsabsicht lediglich auf die zweite Alternative; im Rahmen der Klarstellungssatzung verlangt der Gesetzgeber also keine Entwicklungsabsicht. Der Grund dürfte darin liegen, daß die Klarstellungssatzung nur für Grenzfälle konzipiert ist, in denen die Entwicklung des Gebietes zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil ohnehin nicht in Betracht kommt, weil nur noch geringfügige Veränderungen der Bebauung erforderlich sind, um das Gebiet eindeutig als einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil einordnen zu können.

1) Rothe, DVBl 1980, 38; Geimer, Agrarrecht 1980, 242; Söfker, BBauBl 1979, 433; Schlichter/Stich/Tittel, § 34 Rdn. 7; Schrödter, § 34 Anm. 24; Gelzer, § 34 Anm. 976 b.

2) Oestreich, § 34 Anm. 4; Lenz, a.a.O., S. 468; Bröll,

2.3.3 Spezielle Satzungsvoraussetzungen der Fortentwicklungssatzung nach § 34 Abs. 2 a Satz 1 2. Alt. BBauG

2.3.3.1 Kein im Zusammenhang bebauter Ortsteil mangels ausreichender Bebauung

Die Fortentwicklungssatzung unterscheidet sich von der Klarstellungssatzung lediglich dadurch, daß die vorhandene Bebauung eindeutig nicht alle Voraussetzungen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils erfüllt, die Gemeinde aber beabsichtigt, das Gebiet zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil zu entwickeln. Für den Erlass einer Fortentwicklungssatzung ist es daher erforderlich, daß nicht alle Voraussetzungen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils vorliegen; andererseits fordert es der Wortlaut der Norm, daß zumindest einige Voraussetzungen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils gegeben sind.

Fraglich ist, ob man allein daraus, daß nicht alle Voraussetzungen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils vorliegen dürfen, wie Lenz den Schluß ziehen kann, daß von den Voraussetzungen für einen Ortsteil bis auf einen kleinen Rest alles vorhanden sein muß ¹⁾.

Seine Annahme, ansonsten könnte z.B. um eine Gaststätte, die als solche einer Bebauung das für eine Ortslage erforderliche Gewicht geben könnte, durch Fortentwicklungssatzung eine Ortslage geschaffen werden, ist jedenfalls insofern unrichtig, als das alleinige Vorhandensein einer Gaststätte in einem ansonsten unbebauten Gebiet bereits nicht als "Gebiet mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur" einzuordnen wäre. Der Annahme von Lenz steht im übrigen entgegen, daß als weitere Voraussetzung die Absicht der Gemeinde verlangt

BayVBl 1979, 552; Grauvogel, § 34 Anm. 34; Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 147 i.

1) Lenz, a.a.O., S. 468.

wird, das betreffende Gebiet zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil zu entwickeln. Entwickeln bedeutet aber mehr als lediglich Ergänzung hinsichtlich eines kleinen Restes.

Gleichfalls unzutreffend erscheint das Beispiel, wonach eine Entwicklungssatzung auch zulässig sein soll, wenn bei Vorliegen aller Merkmale für eine Ortslage das organische Wachstum nicht gegeben ist und durch eine weitere Entwicklung dieser organische Vorgang nachträglich hergestellt werden soll ¹⁾. Denn sofern das organische Wachstum nicht gegeben ist, fehlt es bereits an einer organischen Siedlungsstruktur und damit an einem Gebiet mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur.

Die Norm verlangt jedenfalls, daß zumindest Ansätze eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils erkennbar sind. Das ergibt sich im übrigen auch bereits aus dem Erfordernis eines "Gebietes mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur", denn ohne ausreichende Bebauung wird sich eine besondere Gebietsstrukturierung nicht erkennen lassen ²⁾. Die 2. Alternative des § 34 Abs. 2 a Satz 1 BBauG erfaßt daher eine Bebauung, die zwar aufgrund der Zahl der vorhandenen Bauten Ortsteilscharakter hat, jedoch keinen hinreichenden Bebauungszusammenhang aufweist. Die Lücken dürfen allerdings nicht die Größe eines Plangebietes erreichen ³⁾.

Gleiches gilt für eine zusammenhängende Bebauung, die aufgrund einer zu geringen Anzahl von vorhandenen Bauten noch keinen Ortsteil darstellt. Die Bebauung muß allerdings hinreichende Strukturmerkmale eines

1) Lenz, a.a.O., S. 468.

2) Ebenso Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 32 i; vgl. auch Dyong, ZfBR 1982, 109 (112); Schlichter/Stich/Tittel, § 34 Anm. 7.

3) Vgl. oben 2.3.2.2.4; vgl. ferner Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Anm. 82 i; ders., ZfBR 1982, 109 (112) unter Verweis auf das Urteil des BVerwG v. 1.12.1972 - IV C 6.71 -, S. 30 Fn.2; Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 147 h; ähnlich Schlichter/Stich/Tittel, § 34 Anm. 6; Grauvogel, § 34 Anm. 21, 22, 33.

Gebiets mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur aufweisen ¹⁾.

2.3.3.2 Entwicklungsabsicht der Gemeinde

Eine Entwicklungsabsicht der Gemeinde ist nur im Rahmen der Fortentwicklungssatzung gem. § 34 Abs. 2 a Satz 1 2. Alt. BBauG erforderlich ²⁾. Danach muß die Gemeinde beabsichtigen, die noch fehlenden Voraussetzungen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils zu schaffen; beispielsweise durch Vergrößerung der Anzahl der Gebäude oder Vermehrung des Gewichtes der Besiedlung innerhalb der Gemeinde durch Schaffung von Versorgungseinrichtungen ³⁾.

Umstritten ist, wie die Gemeinde ihre Entwicklungsabsicht nachzuweisen hat.

Nach einer Ansicht ⁴⁾ kann sich die Absicht der Gemeinde entweder durch besonderen Gemeinderatsbeschluß, der speziell das betreffende Gebiet erfaßt, aus dem Flächennutzungsplan bzw. dessen Erläuterungsbericht oder aus der Entwicklungsplanung der Gemeinde ergeben. Für den Nachweis der Fortentwicklungsabsicht soll beispielsweise ausreichen, daß in einer von der Gemeinde beschlossenen Entwicklungsplanung nach § 1 Abs. 5 BBauG der betreffende Bereich als Wohn- oder Siedlungsbereich ausgewiesen ist ⁵⁾. Aber auch allein die Darstellung des Gebiets im Flächennutzungsplan als Fläche, für die eine Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG erlassen werden soll, reicht nach dieser Ansicht für die Konkretisierung der Entwicklungsabsicht der Gemeinde aus.

1) Siehe oben 2.3.1.1.4, S. 76, 77.

2) Siehe oben 2.3.2.2.

3) Schlichter/Stich/Tittel, § 34 Anm. 7.

4) Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 147 i; Dyong in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 34 Rdn. 82 j; ders., ZfBR 1982, 112.

5) Bielenberg/Dyong, a.a.O., Rdn. 147 i.

Nach anderer Ansicht kann allein die Darstellung des festzulegenden Gebietes im Flächennutzungsplan nicht genügen, weil dies vom Gesetzgeber ohnehin gefordert werde ¹⁾.

An die Konkretisierung der notwendigen, gesonderten Absichtserklärung werden unterschiedliche Anforderungen gestellt.

Einerseits soll die bloße Absichtserklärung der Gemeinde ausreichen ²⁾, andererseits wird verlangt, daß ein Beschluß der Gemeinde vorliegen muß, aus dem die Einzelheiten der Absicht für Aufsichtsbehörde und Gericht erkennbar sind. ³⁾ Die einschlägigen Vorstellungen der Gemeinde, daß hinreichend gewichtige, städtebaulich beachtliche Belange nicht für eine förmliche Planung sprechen, eine geordnete städtebauliche Entwicklung vielmehr bereits durch Gebrauch von der Ermächtigung nach Abs. 2 a BBauG gewährleistet ist, muß spätestens bei Satzungserlaß klar erkennbar, deutlich und - nicht nur für den Einzelfall - konkret begründet sein ⁴⁾.

Die Verwaltungsvorschriften der Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen enthalten zu dieser Frage keinerlei Ausführungen. Daraus läßt sich schließen, daß die Darstellung im Flächennutzungsplan für ausreichend angesehen wird.

Ob bereits allein die Darstellung eines Gebietes durch besonderes Planzeichen im Flächennutzungsplan ausreicht, um die Entwicklungsabsicht der Gemeinde erkennbar zu machen, ist fraglich. Auch bei Erlaß einer Klarstellungssatzung gem. § 34 Abs. 2 a Satz 1 1. Alt. BBauG ist die Darstellung im Flächennutzungsplan gefordert, eine Entwicklungsabsicht jedoch nicht notwendig. Die Darstellung im Flächennutzungsplan ersetzt daher nicht die Absichtserklärung der Gemeinde.

1) Grauvogel, § 34 Anm. 35; Schrödter, § 34 Anm. 24; Lenz, BauR 1979, 466 (468).

2) Lenz, a.a.O., S. 468.

3) Schrödter, § 34 Anm. 24.

4) Grauvogel, § 34 Anm. 35.

Andererseits erscheinen allzu hohe Anforderungen an die geforderte Absichtserklärung der Gemeinde für den Erlaß einer Fortentwicklungssatzung nicht berechtigt. Die von Grauvogel geforderte detaillierte Begründung der Gemeinde, daß mit dem beabsichtigten Erlaß einer Fortentwicklungssatzung eine geordnete städtebauliche Entwicklung auch ohne förmliche Planung gewährleistet ist, läßt sich dem Gesetzeswortlaut nicht entnehmen. Die Gewähr einer geordneten städtebaulichen Entwicklung hat der Gesetzgeber durch § 34 Abs. 2 a Satz 4 BBauG sichergestellt. Ob die Gemeinde durch den Gebrauch der Ermächtigung dagegen verstößt, ist sowohl durch die Aufsichtsbehörde als auch die Gerichte überprüfbar, ohne daß es einer besonderen Absichtserklärung der Gemeinde mit eingehender Begründung bedürfte. Der Gesetzeswortlaut fordert lediglich eine Absichtserklärung, keine Begründung der Fortentwicklungssatzung mit Vorlegung ihrer Ziele und Zwecke entsprechend § 9 Abs. 8 Satz 1 BBauG.

Mit der Satzungsmöglichkeit sollte den Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden, in kleinen Bereichen im Außenbereich/zweifelhaften Innenbereich über die Abrundungssatzung hinaus möglichst schnell und unbürokratisch Bauland zu schaffen, ohne auf das längerfristige Bebauungsplanverfahren angewiesen zu sein. Eine Umgehung des Gebotes nach § 1 Abs. 3 BBauG, Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist, wird durch die engen Voraussetzungen und den Genehmigungsvorbehalt verhindert.

Im übrigen sind die Grenzen zwischen der Klarstellungsatzung nach § 34 Abs. 2 a Satz 1 1. Alt. BBauG, die für den Erlaß bei Zweifeln an der Zugehörigkeit des Gebietes zum Innenbereich gedacht ist, ohne daß eine Entwicklungsabsicht gefordert ist, und der Fortentwicklungssatzung, bei der unzweifelhaft die vorhandene Bebauung keinem im Zusammenhang bebauten Ortsteil entspricht, flüssig. Nachdem der Gesetzgeber die Gemeinden gerade

mit einer umfassenden Satzungsermächtigung sowohl für den zweifelhaften Innenbereich als auch den Außenbereich mit dem Ziel ausgestattet hat, Abgrenzungsschwierigkeiten in diesem Bereich zu beseitigen, ist es inkonsequent anzunehmen, daß diese Abgrenzungsschwierigkeiten auf die Frage verlagert werden sollten, ob nach der vorhandenen Bebauung das Vorliegen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils noch zweifelhaft ist - eine Absichtserklärung wäre dann überflüssig -, oder ob nach der vorhandenen Bebauung unzweifelhaft ein Außenbereich anzunehmen und damit eine detaillierte und genau begründete Absichtserklärung verlangt ist.

Der Nachweis hinsichtlich einer Entwicklungsabsicht der Gemeinde kann sich daher bereits aus den Aufstellungsvorgängen der Fortentwicklungssatzung, schriftlichen Ausführungen im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan, einer besonderen Entwicklungsplanung oder einem gesonderten Ratsbeschluß ergeben, ohne das besondere Anforderungen an diese Erklärungen zu stellen sind.

Zweckmäßigerweise sollte aus einer solchen Erklärung aber hervorgehen, an welchen Voraussetzungen es hinsichtlich des festzulegenden Gebietes noch fehlt, um von einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil sprechen zu können und daß die Gemeinde beabsichtigt, die in diesem Zusammenhang noch notwendige Bebauung durch Ausweisung des Gebietes nach § 34 Abs. 2 a BBauG zu ermöglichen.

2.3.4 Rechtswirkung und Funktion

Die Satzungen nach § 34 Abs. 2 a BBauG sind rechtssystematisch zwischen der konstitutiven Abrundungssatzung nach § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG und einem qualifizierten Bebauungsplan nach § 30 BBauG einzuordnen. Sie besitzen unstreitig konstitutive Wirkung mit der Folge, daß bisherige dem Außenbereich zugeordnete Grundstücke im Geltungsbereich der Satzungen als zum Innenbereich gehörig anzusehen sind. Die Zulässigkeit einzelner Bauvorhaben auf den Grundstücken beurteilt sich nach § 34 Abs. 1, Abs. 3 BBauG.

Die den Satzungen zugeordnete Funktion läßt sich der Begründung des Initiativgesetzentwurfes der CDU/CSU ¹⁾ sowie der Entstehungsgeschichte ²⁾ entnehmen. Sie sollen im ländlichen Außenbereich, insbesondere in Gebieten mit historisch entstandener Streu- oder Bandbebauung, das Bauen dort erleichtern, wo es sich mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbaren läßt und die Aufstellung von Bebauungsplänen nicht erforderlich ist mit dem Ziel, eine Entsiedlung dieser Gebiete zu verhindern und den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung an Bauland auf vereinfachtem Wege sicherzustellen.

3. Überblick über die konkrete Anwendung der Innenbereichssatzungen und Kritik

Die folgenden empirischen Daten beruhen auf einer eigenen Umfrage im gesamten Bundesgebiet, die sich über den Zeitraum von Juli 1982 bis November 1983 erstreckte. Sie sollen Aufschluß darüber geben, in welchem Umfang von den Satzungsermächtigungen des § 34 Abs. 2 und Abs. 2 a BBauG Gebrauch gemacht worden ist.

3.1 Die Satzungen nach § 34 Abs. 2 BBauG

Abgrenzungs-/Abrundungssatzungen nach § 34 Abs. 2 BBauG sind in größerer Zahl erlassen worden. Daher beschränken sich die Daten auf eine tabellarische Darstellung, gegliedert nach den jeweiligen Ländern und Regierungsbezirken. Da in den Ländern Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern die Genehmigungsbefugnis zu verschiedenen Zeitpunkten auf Kreis-/Landratsebene verlagert wurde ³⁾, war es zusätzlich erforder-

1) BT-DrS 8/1970.

2) Siehe unten 1.1, 1.3.

3) Niedersachsen: 2. VO zur Änderung der Nds VO zur Durchführung des BBauG vom 10.12.1980 mit Wirkung vom 1.7.1981, Nds GVBl 1980, 490

Rheinland-Pfalz: LandesVO über Zuständigkeiten nach dem BBauG und die Weitergeltung städtebaulicher Pläne vom 10.11.1982 mit Wir-

derlich, die einzelnen Kreisverwaltungen/Landratsämter zu befragen. Dementsprechend gliedert sich der Überblick in Länder ohne und mit Zuständigkeitswechsel.

Die Rubrik "Stand" enthält das Datum des Antwortschreibens der befragten Behörde. Soweit die Verwaltungsbehörden Auskünfte über die Anzahl der Genehmigungsanträge, Genehmigungen, Ablehnungen und Bearbeitungsvorgänge gewährten, sind diese in weiteren Einzelrubriken vermerkt. Einzelne Behörden sahen sich aufgrund des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes nicht in der Lage, umfassend Auskunft zu geben, so daß teilweise nur die Zahl der Anträge, der erteilten Genehmigungen oder reine Schätzungen mitgeteilt wurden.

Angaben über das Genehmigungsdatum einzelner Satzungen konnten aufgrund der großen Anzahl nicht mitaufgenommen werden.

In Klammern gesetzte Zahlen sind von der Behörde nicht ausdrücklich mitgeteilt worden, so daß gewisse Abweichungen denkbar sind.

-
- kung vom 11.11.1982, GVBl Rheinland-Pfalz 1982, 482
- Baden-Württemberg: 2. VO der Landesregierung zur Durchführung des BBauG vom 18.12.1979 mit Wirkung vom 1.1.1980, GBl Baden-Württemberg 1980, 42
- Bayern: Zuständigkeitsverordnung zum BBauG und StBauFG vom 6.7.1982 mit Wirkung vom 1.9.82, Bay GVBl 1982, 450.

Länder ohne Zuständigkeitswechsel

	Stand	Anträge	Ablehnungen/ Zurücknahmen	in Bear- beitung	Genehmi- gungen
<u>Schleswig-Holstein</u>					
Der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein	22. 7.82	63	2		61
<u>Nordrhein-Westfalen</u>					
Regierungspräsident Arnsberg	27. 1.83	keine Statistik vorhanden			
Regierungspräsident Düsseldorf	25. 2.83	(38)			38
Regierungspräsident Köln	17.10.83	401	90		311
Regierungspräsident Münster	3. 3.83	keine Statistik vorhanden			
Regierungspräsident Minden		keine Mitteilung			
		mindestens (439)	90		mindestens 349
<u>Saarland</u>					
Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen	18.10.83	222	99		123
<u>Hessen</u>					
Regierungspräsident Darmstadt	12. 1.83	(ca.130)			ca.130
Regierungspräsident Kassel	7. 1.83	(ca.10)			ca.10
Regierungspräsident Gießen (seit 1.7.81)	7. 1.83	41	22		19
		(ca.181)	22		ca.169
<u>Bremen</u>					
Der Senator für das Bauwesen	9. 2.82	Beschluß einiger weniger Satzungen			

	Stand	Anträge	Ablehnungen/ Zurücknahmen	in Bear- beitung	Genehmi- gungen
<u>Berlin</u>					
Der Senator für Bau- und Wohnungswesen	5. 1.83		kein Erlaß von Verordnungen (§ 188 Abs. 2 BBauG) und § 34 Abs. 2 BBauG		
<u>Hamburg</u>					
Baubehörde	3. 1.83		kein Erlaß von Verordnungen (§ 188 Abs. 2 BBauG) und § 34 Abs. 2 BBauG		

Länder mit Zuständigkeitswechsel

	Stand	Anträge	Ablehnungen/ Zurücknahmen	in Bear- beitung	Genehmi- gungen
<u>Niedersachsen</u>					
(ab 1.7.81 Genehmigungsbefugnis auf Kreisebene)					
I. Bezirksregierung Braunschweig	28. 7.82	16			(16)
<u>Landkreis</u>					
1. Gifhorn	30.11.82	3			3
2. Goslar	2.12.82	3			3
3. Göttingen	1.12.82	4		2	2
4. Helmstedt	7.12.82	4			4
5. Northeim	16.12.82	1			1
6. Peine	10.10.83	5			5
7. Osterode am Harz	1.12.82	2	2		-
8. Wolfenbüttel	1.12.82	3			3
		41	2	2	(37)
II. Bezirksregierung Hannover	3.11.82	181			(181)
<u>Landkreis</u>					
1. Diepholz	17. 3.83	3			3
2. Hameln-Pyrmont	1. 6.83	26			26
3. Hannover	20. 5.83	14	6	2	6
4. Hildesheim	6. 6.83	3		1	2
5. Holzminden	11. 3.83	6	2		4
6. Nienburg/Weser	2. 3.83	13	2		11
7. Schaumburg	8. 3.83	16	3		13
		262	13	3	(246)

	Stand	Anträge	Ablehnungen/ Zurücknahmen	in Bear- beitung	Genehmi- gungen
III. Bezirksregierung Lüneburg	14. 7.82	wenige			
<u>Landkreis</u>					
1. Celle	5. 1.83	1			1
2. Cuxhaven	9.12.82	2			2
3. Harburg	9. 2.83	-			
4. Lüchow-Dannenberg	6.12.82	5	2		3
5. Lüneburg	3.12.82	-			
6. Osterholz	2.12.82	-			
7. Rotenburg (Wümme)	8.12.82	-			
8. Soltau-Fallingb.ostel	2.12.82	-			
9. Stade	20.12.82	2		2	
10. Uelzen	7.12.82	2	1		1
11. Verden	9.12.82	-			
		mindestens 12	3	2	mindestens 7
IV. Bezirksregierung Weser- Ems	15.12.82	59			(59)
<u>Landkreis</u>					
1. Ammerland	5. 1.83	-			
2. Aurich	20. 1.83	-			
3. Cloppenburg	12. 1.83	2			2
4. Emsland	27.12.82	-			
5. Friesland	13. 1.83	-			
6. Grafschaft Bentheim	30.12.82	-			
7. Oldenburg	20.11.82	4		4	
8. Osnabrück	10. 1.83	-			
9. Vechta	20. 1.83	-			
10. Wesermarsch	14. 1.83	6	2		4
11. Wittmund	3. 1.83	10	1	1	8
		81	3	5	(73)

	Stand	Anträge	Ablehnungen/ Zurücknahmen	in Bear- beitung	Genehmi- gungen
<u>Rheinland-Pfalz</u>					
(ab 11.11.82 Genehmigungsbefugnis auf Kreisebene)					
I. Bezirksregierung Koblenz	12. 1.83	70			(70)
<u>Kreisverwaltung</u>					
1. Ahrweiler	9. 3.82	12	4		8
2. Altenkirchen	-				
3. Bad Kreuznach	4. 3.83	-			
4. Birkenfeld-Nahe	5. 5.83	4		3	1
5. Cochem-Zell	9. 3.83	1		1	
6. Mayen-Koblenz	10. 3.83	13	7		6
7. Neuwied	10. 3.83	-			
8. Rhein-Hunsrück-Kreis	22. 3.83	-			
9. Rhein-Lahn-Kreis	11. 4.83	2		1	1
10. Westerwaldkreis	10.10.83	10	2		8
		112	13	5	(94)
II. Bezirksregierung Trier	14. 1.83	35	13		22
<u>Kreisverwaltung</u>					
1. Bernkastel-Wittlich	23. 2.83	5	2		3
2. Bitburg-Prüm	-				
3. Daun	11. 3.83	1		1	
4. Trier-Saarburg	24. 2.83	1			1
		42	15	1	26
III. Bezirksregierung Rhein- hessen-Pfalz	19. 1.83	ca. 147			ca. 147
<u>Kreisverwaltung</u>					
1. Kaiserslautern	2.11.83	8	5		3
2. Ludwigshafen am Rhein	3.11.83	-			
3. Kusel	7.11.83	75	15	9	51
		230	20	9	201

	Stand	Anträge	Ablehnungen/ Zurücknahmen	in Bear- beitung	Genehmi- gungen
Übertrag:		230	20	9	201
4. Alzey-Worms	9.11.83	3	1		2
5. Germersheim	4.11.83	13	2		11
6. Südliche Weinstraße Landau i.d. Pfalz	22.11.83	6	3		3
7. Bad Dürkheim	-				
8. Donnersbergkreis	-				
9. Mainz-Bingen	-				
10. Pirmasens	-				
		ca. 252	26	9	ca. 217

Baden-Württemberg

(ab 1.1.80 Genehmigungsbefugnis
auf Landratsebene)

I. Regierungspräsidium Freiburg 21. 1.83 ganz
wenige

Landratsämter

1. Breisgau-Hochschwarzwald	11.11.83	keine Mitteilung		
2. Emmendingen	14. 3.83	9		9
3. Konstanz	16. 3.83	8		8
4. Lörrach	8. 3.83	(14)		14
5. Ortenaukreis	7. 3.83	(32)		32
6. Rottweil	17. 3.83	(26)		26
7. Schwarzwald-Baar-Kreis	10. 3.83	(31)		31
8. Tuttlingen	10.11.83	37	3	34
		(157)	3	154

	Stand	Anträge	Ablehnungen/ Zurücknahmen	in Bear- beitung	Genehmi- gungen
II. Regierungspräsidium Karls- ruhe	13. 1.83	(13)			13
<u>Landratsämter</u>					
1. Calw	22. 3.83	(3)			3
2. Enzkreis	30. 9.83	3			3
3. Freudenstadt	24. 3.83	ca. 12	(6)		6
4. Karlsruhe	9. 3.83	(3)			3
5. Neckar-Odenwald-Kreis	15. 3.83	16			(16)
6. Rastatt	5.10.83	7			7
7. Rhein-Neckar-Kreis	16. 3.83	17	2		15
		74	8		(66)
III. Regierungspräsidium Stuttgart	20. 1.83	(5)			5
<u>Landratsämter</u>					
1. Böblingen	-				
2. Esslingen	25. 3.83	(4)			4
3. Göppingen	4. 5.83	9	3		6
4. Heidenheim	27. 5.83	(6)			6
5. Heilbronn	15. 3.83	3	1		2
6. Hohenlohekreis	15. 3.83	-			
7. Ludwigsburg	15. 3.83	(2)			2
8. Main-Tauber-Kreis	10. 3.83	-			
9. Ostalbkreis	28. 9.83	4		2	2
0. Rems-Murr-Kreis	-				
1. Schwäbisch-Hall	22. 3.83	(6)			6
		(39)	4	2	33

	Stand	Anträge	Ablehnungen/ Zurücknahmen	in Bear- beitung	Genehmi- gungen
IV. Regierungspräsidium Tü- bingen	10. 1.83	2			(2)
<u>Landratsämter</u>					
1. Alb-Donau-Kreis	16. 2.83	6			6
2. Biberach/Riß	-				
3. Bodenseekreis ¹⁾	7. 3.83	32	9		23
4. Ravensburg	4. 3.83	22	2		20
5. Reutlingen	23. 3.83	(8)			8
6. Sigmaringen	18. 2.83	6			6
7. Tübingen	25. 3.83	5			5
8. Zollernalbkreis	14. 2.83	(9)			9
		(90)	11		(79)

Bayern

(ab 1.9.82 Genehmigungsbe-
fugnis auf Landratsebene)

I. Regierung von Niederbayern	11. 1.83	(mehrere)			(mehrere)
<u>Landratsämter</u>					
1. Deggendorf	24. 3.83	13	1	4	8
2. Dingolfing-Landau	16. 3.83	5		4	1
3. Kelheim	17. 3.83	2			2
4. Passau	-				
		(20)	1	8	(11)

1) Liste erst seit 1980

	Stand	Anträge	Ablehnungen/ Zurücknahmen	in Bear- beitung	Genehmi- gungen
II. Regierung der Oberpfalz	7. 1.83	keine Statistik; nur wenige Anträge			
<u>Landratsämter</u>					
1. Amberg-Sulzbach	7.10.83	19	3		16
2. Cham	8. 3.83	49		9	40
3. Neumarkt	3.12.83	3			3
4. Neustadt an der Waldnaab	18. 3.83	11	6		5
5. Regensburg	8. 4.83	33			(33)
6. Schwandorf	10. 3.83	31	21		10
7. Tirschenreuth	4. 3.83	(10)			10
		(156)	30	9	(117)
III. Regierung von Schwaben	4. 3.83	wegen Umstellung des Aktenplanes keine Auskunft möglich			
<u>Landratsämter</u>		ca. 5			ca. 5
IV. Regierung von Unterfranken		(42)			42
<u>Landratsämter</u>					
1. Aschaffenburg	15. 2.83	-			
2. Bad Kissingen	10. 2.83	-			
3. Haßberge	15. 2.83	2			2
4. Kitzingen	24. 2.83	-			
5. Main-Spessart	16. 2.83	19	4		15
6. Miltenberg	21. 2.83	-			
7. Rhön-Grabfeld	17. 2.83	(34)			34
8. Schweinfurt	17. 3.83	(4)			4
9. Würzburg	8. 3.83	38	6		32
		(139)	10		129

	Stand	Anträge	Ablehnungen/ Zurücknahmen	in Bear- beitung	Genehmi- gungen
V. Regierung von Mittelfranken		9			(9)
<u>Landratsämter</u>					
1. Ansbach	1. 3.83	2	1		1
2. Erlangen-Höchstädt	17. 2.83 15. 3.83	5	2		3
3. Fürth	3. 3.83	1			1
4. Neustadt a.d. Aisch	16. 2.83	-			
5. Nürnberger Land	16. 3.83	-			
6. Roth	18. 3.83	(7)			7
7. Weißenberg-Gunzenhausen	16. 2.83	-			
		(24)	3		(21)
VI. Regierung von Oberfran- ken	25. 1.83	-			
<u>Landratsämter</u>					
1. Bamberg	24. 3.83	27	2		25
2. Bayreuth	16. 3.83	40	7		33
3. Coburg	25. 3.83	-			
4. Forchheim	21. 2.83	-			
5. Hof	11. 3.83	(9)			9
6. Kronach	4. 3.83	-			
7. Kulmbach	11. 3.83	(14)			14
8. Lichtenfels	4. 3.83	1			1
9. Wunsiedel im Fichtelge- birge	28. 3.83	-			
		(91)	9		82

Zusammenfassender Gesamtüberblick bezüglich der Satzungen nach § 34 II BBauG

	Einwohner in Tausend ¹⁾	Fläche ²⁾	Anträge	Ablehnungen/ Zurücknahmen	in Bear- beitung	Genehmi- gungen
Schleswig/Holstein	2.567	15.675	63	2		61
Nordrhein-Westfalen	17.207	34.044	mind. (439)	90		mind. 349
Brandenburg	1.127	2.567	222	99		123
Baden-Württemberg	5.461	21.110	ca. (181)	22		ca. 169
Bayern			wenige			
Berlin			keine			
Hamburg			keine			
Niedersachsen	7.125	47.407	ca. 396	21	12	ca. (363)
Rheinland-Pfalz	3.684	19.836	ca. 406	54	15	ca. (337)
Saarland	8.996	35.749	ca. (360)	26	2	(332)
Thüringen	10.644	70.440	(435)	53	17	(365)

Der Umfrage läßt sich zwar kein statistisch exaktes Zahlenmaterial entnehmen, folgende Aussagen sind jedoch möglich:

Im Gegensatz zu den in sehr geringem Umfang erlassenen Satzungen nach § 34 Abs. 2 a BBauG ¹⁾ ist von den Satzungsmöglichkeiten nach § 34 Abs. 2 BBauG rege Gebrauch gemacht worden.

Nach absoluten Ziffern dürften - eine normale Genehmigungspraxis der Regierungspräsidenten, die keine statistischen Angaben machen konnten, unterstellt - in Nordrhein-Westfalen die meisten Abgrenzungs-/Abrundungssatzungen erlassen worden sein.

In Schleswig-Holstein sind mit Abstand die wenigsten Abgrenzungs-/Abrundungssatzungen erlassen worden, wenn man die Stadtstaaten einmal außer Betracht läßt.

Auch bezogen auf das Verhältnis der genehmigten Anträge zu Größe und Einwohnerzahl des Landes rangiert Schleswig-Holstein unter den Flächenstaaten auf den letzten Plätzen.

Hier nimmt das Saarland, sowohl bezogen auf das Verhältnis der genehmigten Anträge zur Fläche als auch zur Einwohnerzahl, eine Spitzenstellung ein, gefolgt von Rheinland-Pfalz. Die restlichen Flächenstaaten folgen mit Abstand.

1) Siehe unten.

3.2 Die Satzungen nach § 34 Abs. 2 a BBauG

Von der Ermächtigungsgrundlage des § 34 Abs. 2 a BBauG zum Erlass von Klarstellungs- und Fortentwicklungssatzungen wurde im Gegensatz zu § 34 Abs. 2 BBauG nur in sehr geringem Umfang Gebrauch gemacht.

Nach dem Ergebnis meiner Umfrage sind im gesamten Bundesgebiet lediglich 24 Satzungen zwischen Februar 1980 und Mai 1983 genehmigt worden.

Die Satzungen verteilen sich auf die einzelnen Bundesländer wie folgt:

Genehmigte Satzungen nach § 34 Abs. 2 a BBauG

Schleswig-Holstein	-
Nordrhein-Westfalen	6
Saarland	-
Hessen	-
Bremen	-
Berlin	-
Hamburg	-
Niedersachsen	14
Rheinland-Pfalz	1
Baden-Württemberg	1
Bayern	2
	24

Im folgenden sollen einige dieser Satzungen vorgestellt werden:

Die Gemeinde A in Ostfriesland, Niedersachsen, erließ im Oktober 1982 eine Satzung zur Festsetzung der Grenzen des im Zusammenhang bebauten Ortsteiles nach § 34 Abs. 2 a BBauG für das aus Anlage 1 ¹⁾ ersichtliche Gebiet mit folgender Begründung:

"Allgemeines

Für den Ortsteil ... ist es erforderlich, das Gebiet innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile zu erweitern, um für die dortige Bevölkerung weitere Baumöglichkeiten zu schaffen. Der Fehnort ... ist ein Gebiet mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur, die in der historisch entstandenen Bandbebauung begründet ist. Die Ausweisung dieses Gebietes deckt sich mit der 3. Änderung des Flächennutzungsplanes der Gemeinde

Bauliche Nutzung

In Übereinstimmung mit der vorhandenen Bebauung sind die Bauflächen in diesem Gebiet nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung als Dorfgebiet zu behandeln.

Erschließung

Die verkehrliche Erschließung ist vorhanden. Die Fahrbahnen bestehen aus Schwarzdecken. Der Wasserversorungsverband ... versorgt dieses Gebiet mit Trinkwasser. Die erforderlichen Versorgungsleitungen sind vorhanden. Die Versorgung mit elektrischer Energie ist sichergestellt. Auch diese Versorgungsleitungen sind örtlich vorhanden. Die Ableitung des häuslichen Schmutzwassers erfolgt z. Zt. durch Hauskläranlagen. Die Gemeinde beabsichtigt, dieses Gebiet an die zentrale Schmutzwasserkanalisation anzuschließen. Im Ortsteil ... ist eine Kläranlage vorhanden, die auch das Schmutzwasser von ... aufnehmen soll. Das anfallende Oberflächenwasser wird durch offene Gräben abgeleitet".

Bei dem ausgewiesenen Gebiet handelt es sich um eine Veensiedlung an einem Kanal. Dort verläuft eine beidsei-

1) Siehe S. 118.

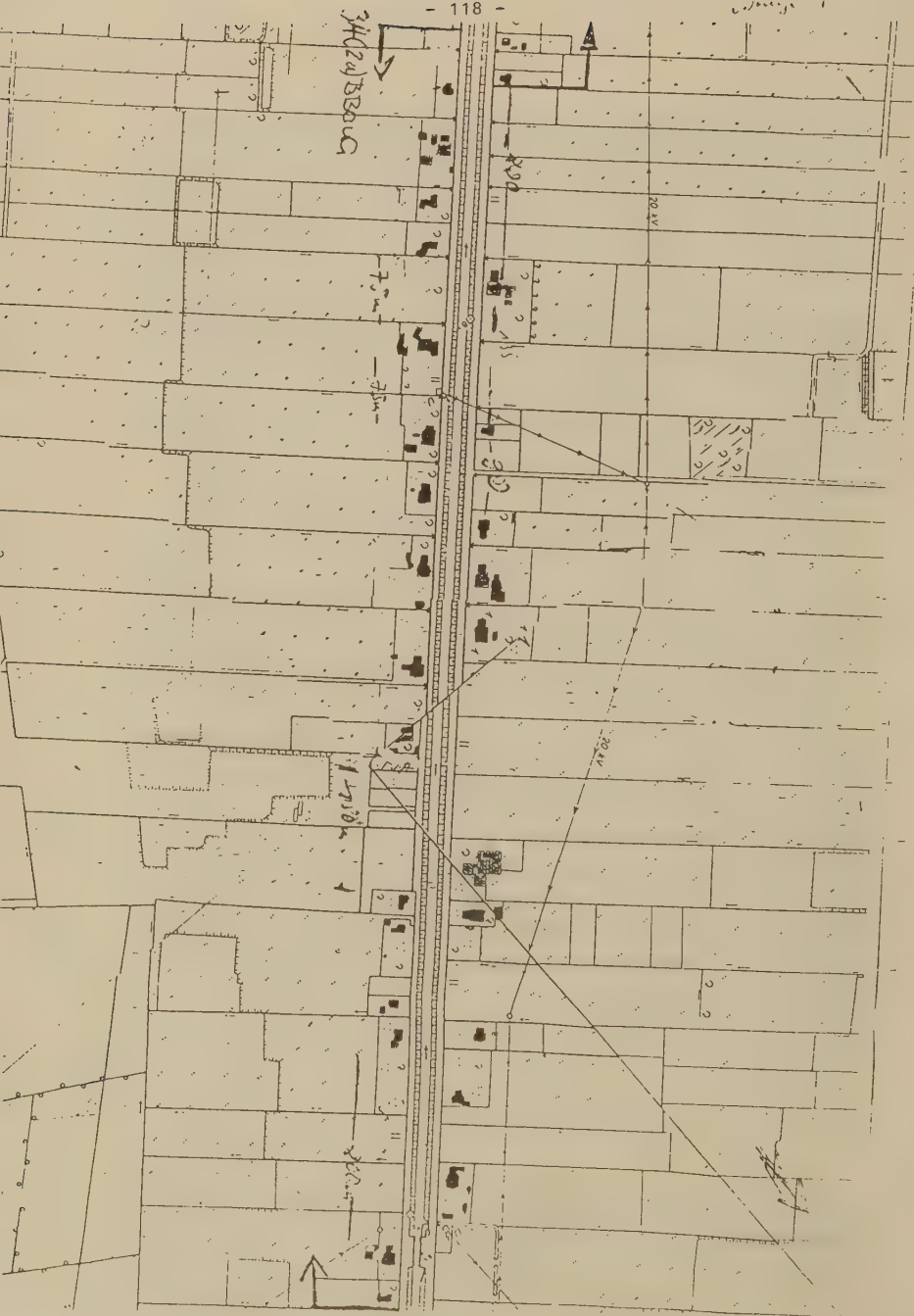
tig bebaute Straße. Eine Seite ist mehr landwirtschaftlich genutzt und unterfällt daher nicht dem Geltungsbereich der Satzung. Die andere Seite ist jedoch mit typischen kleinen Veenhäusern bebaut. Diese entstanden bereits teilweise vor dem 1. Weltkrieg und wurden von Schiffern bewohnt, die woanders arbeiteten. Diese alten Häuser sind heute in großem Maße modernisiert, waren jedoch früher typische Veenhäuser. Im Flächennutzungsplan ist das ausgewiesene Gebiet als MD-Gebiet bezeichnet.

Das hier durch Fortentwicklungssatzung erfaßte Gebiet ist das Musterbeispiel eines Gebietes mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur im Sinne des Gesetzes. Der sich südwestlich anschließende Teil des Gemeindegebietes (Anlage 2) ¹⁾ ist dergestalt bebaut, daß er einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil darstellt. Die sich fortsetzende Bebauung (Anlage 1) weist jedoch so große Baulücken auf, daß bereits aus diesem Grunde die Eigenschaft eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils im weiteren Verlauf des Veenkanals verneint werden muß. Gerade um solchen Gebieten eine angemessene und rasche bauliche Fortentwicklung zu ermöglichen, wurde die Ermächtigungsgrundlage des § 34 Abs. 2 a BBauG geschaffen.

Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit der Satzung bestehen hier aber wegen der Ausweisung des Gebietes im Flächennutzungsplan als Dorfgebiet. Es ist fraglich, inwieweit die Gemeinde für das ausgewiesene Gebiet tatsächlich die Entwicklung zu einem Gebiet mit besonderer Wohnsiedlung beabsichtigt ²⁾.

1) Siehe S. 119.

2) Siehe oben 2.3.1.2.1, S. 80, 81.



Der von der Gemeinde B, gleichfalls Ostfriesland, Niedersachsen, nach § 34 Abs. 2 und Abs. 2 a BBauG ausgewiesene Bereich ¹⁾ verläuft nicht entlang eines Kanals, sondern einer Straße. Die Besiedlung des Gebietes begann vor 150 - 170 Jahren, das älteste heute noch vorhandene Gebäude ist 100 Jahre alt.

Das nach § 34 Abs. 2 BBauG festgelegte Gebiet wird gemischt genutzt, die landwirtschaftliche Nutzung überwiegt. Die gewerbliche Nutzung besteht aus einem Textilgeschäft, einer Tischlerei, zwei Bauunternehmungen, einem Lebensmittelgeschäft und 2 Gaststätten. Vier Grundstücke sind mit je einem Einfamilienhaus bebaut.

Im Flächennutzungsplan ist der Bereich als Dorfgebiet (MD) ausgewiesen.

In dem nach § 34 Abs. 2 a BBauG ausgewiesenen Bereich sind 14 Grundstücke mit Einfamilienhäusern bebaut. Die restlichen Flächen werden überwiegend landwirtschaftlich genutzt. Ferner befinden sich in dem Gebiet 2 Friedhofsflächen, das Dorfgemeinschaftshaus, eine Sparkasse mit Wohnung sowie die Feuerwehr. Im Flächennutzungsplan ist der Bereich als Kleinsiedlungsgebiet (WS) dargestellt.

In der Satzungsbegründung wird auf eine historisch entstandene Streu- und Bandbebauung verwiesen, die ihren Ursprung in der weiter östlich gelegenen Fehnkolonialisierung hatte und sich dann mit der Zeit auch in dem ausgewiesenen Bereich weiterbildete.

Auf den ersten Blick überrascht die Aufteilung des Gesamtbereichs in zwei Gebiete, für die zum einen § 34 Abs. 2 BBauG, zum anderen § 34 Abs. 2 a BBauG einschlägig sein soll. Denn abgesehen von der unterschiedlichen Nutzung der einzelnen Bereiche sind hinsichtlich des Bebauungszusammenhangs keine wesentlichen Unterschiede erkennbar.

1) Siehe Anlage S. 123.

Der im südwestlichen Teil des nach § 34 Abs. 2 BBauG ausgewiesenen Bereichs befindliche, zusammenhängende Bebauungskomplex hat nach der Zahl der dort vorhandenen Bauten kein so großes Gewicht, als daß es sich bereits um einen selbständigen Ortsteil handelt. Gleiches gilt für die sich im nordwestlichen Teil im Kreuzungsbereich um das Wirtshaus gruppierenden Bauten. Für den ausgewiesenen Bereich kommt daher mangels Vorhandensein eines im Zusammenhang bebauten Ortsteiles weder der Erlaß einer Abgrenzungssatzung nach § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG noch einer Abrundungssatzung nach § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG in Betracht. Selbst wenn der südwestliche Bebauungskomplex um den Kreuzungsbereich Kreisstraße/Dreißig-Diemat-Straße als auch der Bereich zwischen Kreuzungsbereich Kreisstraße/Friesenstraße und Kreuzungsbereich Kreisstraße/Leegweg als Ortsteil anzusehen wäre, könnte die dazwischen befindliche, im wesentlichen unbebaute Fläche nicht durch Abrundungssatzung einbezogen werden, da sie dann nicht der Abrundung beider "Ortsteile", sondern allein der Erweiterung dienen würde.

Der Erlaß einer Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG für diesen Bereich entfällt, da eine besondere Wohnsiedlungsstruktur nicht vorhanden ist. Die Wohnbebauung ist hier so gering, daß eine besondere Wohnsiedlungsstruktur nicht erkennbar ist.

Das nach § 34 Abs. 2 a BBauG festgelegte Gebiet zeichnet sich durch eine besondere Wohnsiedlungsstruktur aus. Die Besiedlung ist im Zuge einer fortentwickelten Fehnkolonialisierung historisch entstanden und für den betreffenden Bereich seit alters her charakteristisch. Das Gebiet ist überwiegend durch Wohnnutzung geprägt. Die Entwicklungsabsicht der Gemeinde ergibt sich sowohl aus der gesetzlich nicht vorgeschriebenen Satzungsbegründung als auch aus der Ausweisung im Flächennutzungsplan ¹⁾. Die Erforderlichkeit einer Bauleit-

1) Siehe oben 2.3.1.2.1.

planung durch Aufstellen eines Bebauungsplanes (§ 34 Abs. 2 a Satz 4 BBauG) ist nicht ersichtlich. Die Erschließung sämtlicher in den Geltungsbereich der Satzung einbezogener Grundstücke ist gesichert. Die unbebauten Grundstücke sind größere "Baulücken", die jedoch von ihrer Umgebung noch hinreichend geprägt werden.

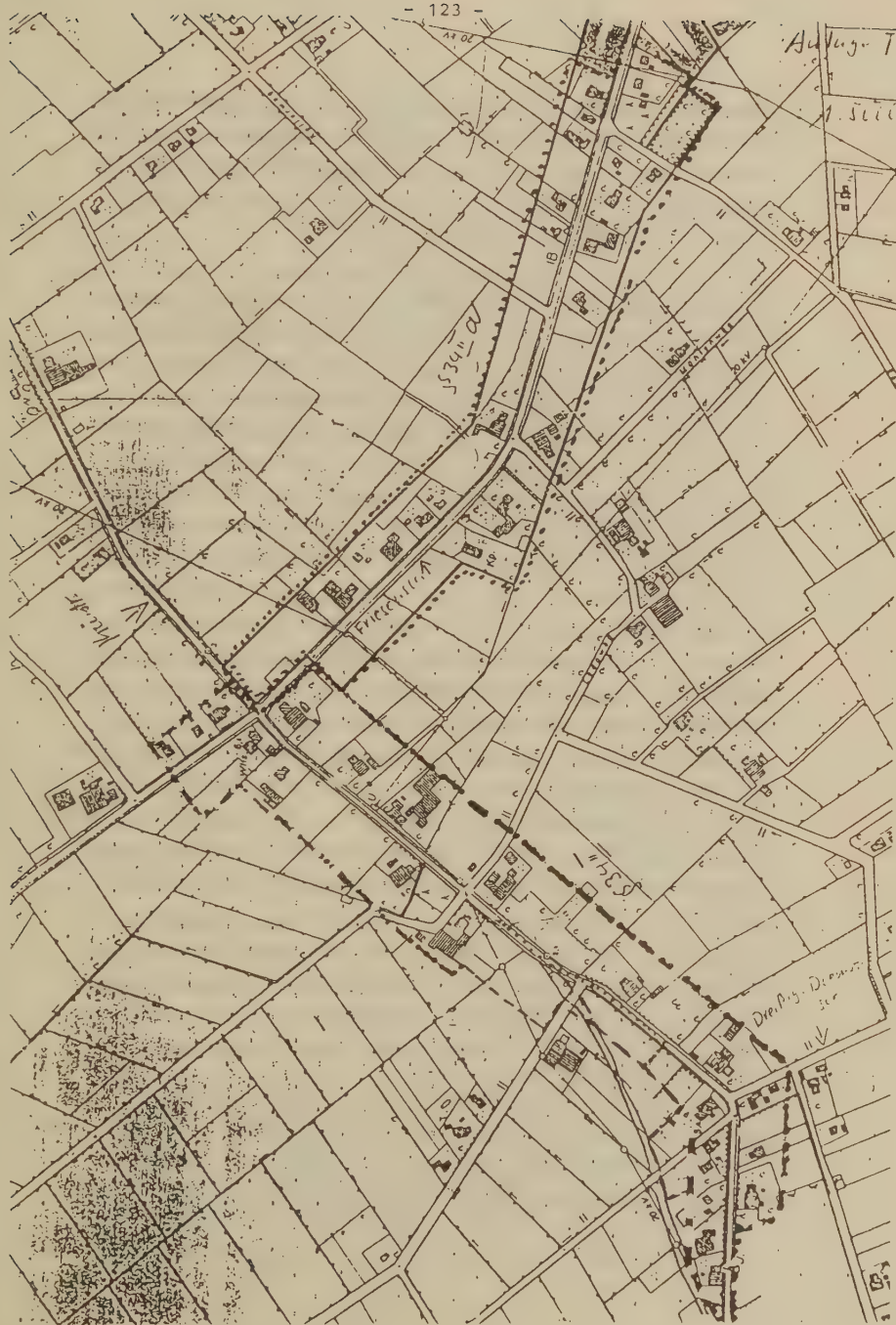
Es liegt daher eine wirksame Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG vor.

Ob der Gesetzgeber ein solches Ergebnis gewollt hat, muß bezweifelt werden. Solange das Gesetz in Abänderung der früheren Gesetzesvorschläge den Erlass einer Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG vom Vorhandensein einer besonderen Wohnsiedlungsstruktur abhängig macht, wird es sich jedoch nicht vermeiden lassen.

Legende:
..... 334 III a B Bw. i.
--- 334 II a B Bw. 4

- 123 -

Aug. 7



Die Stadt C (Niedersachsen) hat mehrere Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 2 a BBauG erlassen. Im Erläuterungsbericht zum geänderten Flächennutzungsplan, der sämtliche Bereiche als gemischte Baufläche darstellt, ist u.a. folgendes ausgeführt:

"Während vor der Gebietsreform die Ortskerne der einzelnen Gemeindeteile weitestgehend im Zusammenhang bebauter Ortsteile gesehen wurden, ist eine Beurteilung als im Zusammenhang bebauter Ortsteil in den letzten Jahren jedoch nur in den entwickelten Stadtteilkernen erfolgt, da nur diese Kerne über die notwendigen Infrastruktureinrichtungen verfügen. Um jedoch außerhalb dieser ohnehin als im Zusammenhang bebauter Ortsteile festgelegten Bereiche eine Auffüllung zu ermöglichen, sind 1979 bei der Novellierung des Bundesbaugesetzes - Beschleunigungsnovelle - Erleichterungen derart aufgenommen worden, daß die Gemeinden Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur, insbesondere mit historisch entstandener Streu- oder Bandbebauung, durch Satzung als im Zusammenhang bebauter Ortsteil festlegen können. Dieses ist auch möglich, wenn etwa die Zuordnung zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen zweifelhaft ist oder die vorhandene Bebauung nicht alle Voraussetzungen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteiles erfüllt, die Gemeinde jedoch beabsichtigt, die Ortsteile zu entwickeln.

Die Stadt ... beabsichtigt, einige Ortskernbereiche zu entwickeln und somit einer evtl. "Verödung" entgegenzuwirken. Eine Ausuferung der in Frage kommenden Ortsbereiche ist nicht gewollt, andererseits sollen diese Bereiche abgerundet und Baulücken geschlossen werden.

Da in fast allen Bereichen eine öffentliche Kanalisation nicht besteht und diese auch mit wirtschaftlich vertretbaren Mitteln nicht realisiert werden kann, soll die Entwässerung weitestgehend über Kleinkläranlagen erfolgen. Dieses scheint vertretbar, da die einzelnen Ortsbereiche lediglich abgerundet werden und sich meist nur

bis zu zehn neue Baugrundstücke ergeben. Die Überwachung der Be- und Entwässerungsanlagen wird durch geeignete Maßnahmen sichergestellt".

Zwei dieser Satzungen sollen jeweils unter Beifügung einer Karte im Maßstab 1 : 5000 vorgestellt werden.

Das Gebiet "W" (Anlage 1)¹⁾ war vor der Gebietsreform eine selbständige Gemeinde, heute ist es Teil eines Ortsteils der Stadt C. Der Bereich östlich der alten Ortsdurchfahrt wird mindestens seit Anfang des 19. Jahrhunderts landwirtschaftlich genutzt und ist ausschließlich mit Bauernhöfen besiedelt.

Der westlich der alten Ortsdurchfahrt als 34 Abs. 2 a-Gebiet ausgewiesene Bereich ist vorwiegend mit Wohnhäusern bebaut, die teilweise nach dem 2. Weltkrieg gebaut wurden.

Die für das o.g. Gebiet erlassene Innenbereichssatzung wirft mehrere Fragen und Probleme auf.

Das ausgewiesene Gebiet weist eine überwiegende Wohnnutzung auf. Fraglich ist, ob es sich auch um eine besondere Wohnsiedlungsstruktur i.S. des Gesetzes handelt.

Eine historisch entstandene Streubebauung besteht in dem ausgewiesenen Bereich nicht. Die im Zeitpunkt der Ausweisung vorhandene Bebauung ist vielmehr von neuerer Bausubstanz. Die Besonderheit der Siedlungsstruktur liegt darin, daß neben dem rein landwirtschaftlich genutzten Teil östlich der Ortsdurchfahrt eine Wohnbebauung entstanden ist, die vorrangig den ehemaligen Bewohnern der benachbarten Höfe und ihren Familien diente und zukünftig dienen soll. Da der Gesetzgeber die Möglichkeit des Erlasses einer Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG gerade im Hinblick darauf geschaffen hat, einer Verödung des ländlichen Außenbereichs entgegenzuwirken, wird man auch eine Wohnsiedlungsstruktur, die zwar nicht selbst histo-

1) Siehe S. 127.

risch entstanden ist, deren Entstehung jedoch unmittelbar im Zusammenhang mit einer historisch entstandenen Bebauung zu sehen und auf diese zurückzuführen ist, als besondere Wohnsiedlungsstruktur ansehen müssen ¹⁾.

Der Erlaß einer Fortentwicklungssatzung für den dargestellten Bereich ist jedoch aus folgenden Gründen bedenklich:

Vor der Gebietsreform wurde das Gebiet "W" als im Zusammenhang bebauter Ortsteil angesehen. Durch die Gebietsreform kann sich die rechtliche Beurteilung der Ortsteilseigenschaft nicht ändern ²⁾. Handelt es sich bei dem dargestellten Gesamtgebiet aber um einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil - wofür die vorhandene Bebauung spricht -, kommt der Erlaß einer Fortentwicklungssatzung nicht in Betracht. Liegt dagegen kein im Zusammenhang bebauter Ortsteil vor, ist das ausgewiesene Gebiet von seinem Umfang her nicht groß genug, um zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil entwickelt werden zu können. Die Einbeziehung der weiteren landwirtschaftlichen Bebauung muß andererseits daran scheitern, als es sich dann nicht mehr um ein Gebiet mit überwiegender Wohnbebauung handeln würde.

Ferner ist der nach § 34 Abs. 2 a BBauG ausgewiesene Bereich im Flächennutzungsplan als gemischte Baufläche ausgewiesen, so daß die Satzung auch aus diesem Grunde unwirksam ist ³⁾.

1) Siehe oben 2.3.1.1.2, S. 69, 70.

2) Siehe oben 2.3.1.1.3, S. 75, 76.

3) Siehe oben 2.3.1.2.1, S. 80, 81.

Aug. 1

A: 5000



Die Siedlung "O" (Anlage 2) ¹⁾ entstand nach dem 2. Weltkrieg. Sie besteht ganz überwiegend aus Wohngebäuden und einigen wenigen Gebäuden mit landwirtschaftlicher Nutzung.

Eine besondere Wohnsiedlungsstruktur ist hier nicht ersichtlich. Die Siedlung ist nach dem 2. Weltkrieg entstanden, so daß das Vorliegen einer historisch entstandenen Streu- oder Bandbebauung ausscheidet. Auch unter anderen Gesichtspunkten ist eine Besonderheit der Siedlungsstruktur nicht erkennbar. Eine wirksame Klarstellungs- oder Fortentwicklungssatzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG liegt daher nicht vor.

Die Entstehung der Siedlung nach dem 2. Weltkrieg legt die Annahme nahe, daß es sich vielmehr um eine Splittersiedlung im Außenbereich handelt, so daß auch der Erlaß einer wirksamen Abgrenzungs-/Abrundungssatzung ausscheidet.

Eine ordnungsgemäße Fortentwicklung des Siedlungskomplexes ist daher nur durch Erlaß eines Bebauungsplans möglich.

1) Siehe S. 129.



Die Gemeinde D (Bayern) erließ zur Legalisierung einer ohne Baugenehmigung entstandenen Streusiedlung Anfang der 50er Jahre nachfolgende Satzung nebst Anlage ¹⁾. Im Flächennutzungsplan ist der festgelegte Bereich als gemischte Baufläche (M) ausgewiesen. Die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde trat durch Fiktion nach § 34 Abs. 2 a Satz 5 i.V.m. § 6 Abs. 4 BBauG in Kraft.

Die Satzung ist bereits wegen Fehlens einer besonderen Wohnsiedlungsstruktur nichtig. Die in den Satzungsbe-
reich aufgenommene Streusiedlung ist nicht historisch
entstanden. Gerade Streusiedlungen, die nach dem 2. Welt-
krieg aus sogenannter wilder Wurzel entstanden, fallen
nicht unter die Regelung des § 34 Abs. 2 a BBauG.

Ferner liegen folgende Mängel vor:

Die Zahl der vorhandenen Bauten im ausgewiesenen Bereich rechtfertigt es nicht, einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil anzunehmen. Grundlage für die Satzung kann da-
her nur § 34 Abs. 2 a Satz 1 2. Alt. BBauG sein, wonach
für den Fall, daß die vorhandene Bebauung nicht alle
Voraussetzungen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils
erfüllt, die Gemeinde beabsichtigen muß, diesen zu einem
solchen zu entwickeln. Diese vom Gesetz geforderte Ent-
wicklungsabsicht ist hier jedoch nicht hinreichend konkre-
tisiert. Es liegt weder ein spezieller Gemeinderatsbe-
schluß vor, noch ergibt sich aus der Ausweisung des Ge-
bietes im Flächennutzungsplan als gemischte Baufläche
(M), daß eine entsprechende Entwicklungsabsicht be-
steht ²⁾. Dies ist auch um so zweifelhafter, als die
Größe des hier ausgewiesenen Bereiches es kaum erlau-
ben dürfte, einen Bebauungskomplex zu entwickeln, der
den Anforderungen an einen im Zusammenhang bebauten
Ortsteil genügt ³⁾.

1) Siehe S. 132, 133.

2) Siehe oben 2.3.3.2.

3) Siehe oben 2.3.1.1.4.

Die Ausweisung des Gebietes im Flächennutzungsplan als gemischte Baufläche genügt ferner nicht den Anforderungen des § 34 Abs. 2 a Satz 2 BBauG. Selbst nach der weitesten Auffassung, die entweder die Darstellung als 34 Abs. 2 a-Gebiet, als Wohnbaufläche oder als Baugebiet, das ausschließlich oder vorwiegend dem Wohnen dient, ausreichen läßt, liegt keine hinreichende Festlegung vor ¹⁾.

1) Siehe oben 2.3.1.2.1.

S A T Z U N G

gemäß § 34 Abs. 2 a des Bundesbaugesetzes zur Ausweisung der Streusiedlung als ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil.

Die Gemeinde erläßt auf Grund des § 34 Abs. 2 a des Bundesbaugesetzes vom 18. August 1976 (BGBl I, S. 2256), zuletzt geändert durch Gesetz vom 06.07.1979 (BGBl I, S. 949) in Verbindung mit Art. 23 der Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 05. Dezember 1973 (GVBl S. 599) folgende

S A T Z U N G

§ 1

Die Grundstücke Fl. Nr. 2219, 2219/1, 2219/3, 2219/4, 2219/5, 2219/6, 2219/7, 2219/8, 2219/9 und eine Teilfläche des Grundstückes Fl. Nr. 2217 der Gemarkung werden wegen ihrer besonderen Wohnsiedlungsstruktur (Streusiedlung) als ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil festgelegt.

§ 2

Die Planzeichnung vom 07. April 1981 ist Bestandteil dieser Satzung.

§ 3

Die Satzung tritt mit ihrer Bekanntmachung in Kraft.

Die Stadt E (Niedersachsen) erließ 1982 eine Fortentwicklungssatzung für eine kleine, Ende des 18. Jahrhunderts entstandene Ansiedlung von landwirtschaftlichen Gehöften, die in den 75er Jahren am örtlichen Rand der Ansiedlung um drei Wohnhäuser erweitert wurde ¹⁾. Der Bebauungskomplex ist im rechtsverbindlichen Flächennutzungsplan als gemischte Baufläche (M) dargestellt.

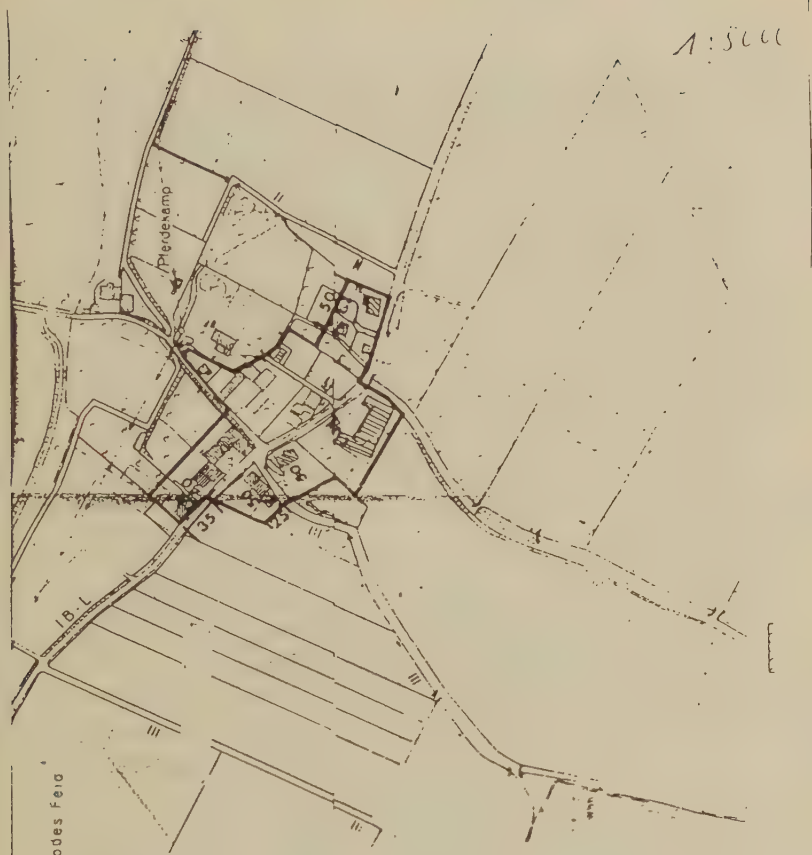
Nach den Feststellungen der Genehmigungsbehörde handelt es sich bei diesem Bebauungskomplex wegen seiner Größe und Schwere im Vergleich mit anderen bebauten Gebieten in der näheren Umgebung lediglich um einen Bausplitter im Außenbereich.

Für die Stadt kam daher der Erlaß einer Abgrenzungs- oder Abrundungssatzung zur Ermöglichung einer Bebauung nach § 34 Abs. 1, Abs. 3 BBauG nicht in Betracht. Die hier vorliegende Fortentwicklungssatzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG ist jedoch gleichfalls unwirksam, da das ausgewiesene Gebiet keine besondere Wohnsiedlungsstruktur aufweist.

Zwar stellt die historisch entstandene Weiterbebauung eine besondere Siedlungsstruktur dar. Solange die landwirtschaftliche Nutzung vorherrschend ist, ist aber eine besondere Wohnsiedlungsstruktur nicht erkennbar ²⁾.

1) Siehe Anlage S. 135.

2) Siehe oben 2.3.1.1.2.



Die Gemeinde F (Rheinland-Pfalz) legte mit Satzung vom 24. 12. 80 den aus der Karte ersichtlichen Bereich gem. § 34 Abs. 2 BBauG als im Zusammenhang bebauten Ortsteil fest ¹⁾. Es handelt sich dabei um eine ehemals auf Landwirtschaft ausgerichtete Siedlung, deren Entstehung nach der Ortschronik zu Beginn des 17. Jahrhunderts erfolgte. 1769 zählte der Hof, auf dem sich zeitweise eine eigene Schmiede, eine Mahlmühle, eine Ölmühle und eine Schnapsbrennerei befand, 36 Bewohner; 1952 hatte der Hof in 16 Gebäuden 92 Einwohner. Im Laufe der Zeit wurden die landwirtschaftlichen Betriebe teilweise aufgegeben. Zum Zeitpunkt des Satzungserlasses überwog die Wohnnutzung. Die Grenzen des Ortsteils sind im Flächennutzungsplan dargestellt und entsprechen denen der Satzung. Weitere Darstellungen hinsichtlich der allgemeinen oder besonderen Art der baulichen Nutzung enthält der Flächennutzungsplan jedoch nicht. Im Erläuterungsbericht wird empfohlen, den Ortsteil als Außengebiet zu belassen.

Die zuständige Genehmigungsbehörde war mit der Satzungsfestlegung grundsätzlich einverstanden, lehnte jedoch die Einbeziehung auch eines Teils des Flurstücks 3465 unter Hinweis auf § 34 Abs. 2 BBauG ab, da hier die Grenzen einer zulässigen Abrundung überschritten seien. Nach der Novellierung des BBauG wurde eine Genehmigung aufgrund § 34 Abs. 2 a BBauG erteilt.

Nach der Systematik des Gesetzes kann es sich bei dem hier ausgewiesenen Bereich entweder nur um einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil handeln, der durch einige Grundstücke nach § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG abgerundet wurde (so die Erstauffassung der Genehmi-

1) Siehe Anlage S. 139.

gungsbehörde) oder um ein Gebiet mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur, dessen Grenzen durch Satzung festgelegt sind (so offenbar die Zweitauffassung der Genehmigungsbehörde).

Der hier vorhandene Bebauungskomplex hat aufgrund der Anzahl Gebäude und der fehlenden Bebauung in der Umgebung bereits ein so großes Gewicht, daß ihm Ortsteilsqualität zukommt. Ein Ortsteil i.S.d. § 34 BBauG liegt allerdings nur dann vor, wenn der vorhandene Bebauungskomplex gleichzeitig Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist. Bedenken hiergegen könnten sich aufgrund der heute überwiegend vorhandenen wohnlichen Nutzung des Bereichs durch Umnutzung oder Aufgabe einzelner landwirtschaftlicher Gebäude ergeben.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist allerdings davon auszugehen, daß die hier vorhandene Bebauung, die historisch entstanden ist, Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist, weil sie als Dorfgebiet Inhalt einer entsprechenden planerischen Festsetzung im Sinne der Baunutzungsverordnung sein könnte ¹⁾.

Im übrigen hat der Gesetzgeber mit Einführung des § 34 Abs. 2 a BBauG den Gemeinden die Möglichkeit gegeben, Gebiete mit besonderer Siedlungsstruktur zu im Zusammenhang bebauten Ortsteilen zu entwickeln. Weist ein Gebiet mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur aber eine Bebauung auf, die bereits Ortsteilsqualität besitzt, bedarf es einer solchen Satzungsfestlegung nicht mehr. Ein Ortsteil mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur im Sinne des Gesetzes enthält aber immer auch gleichzeitig eine organische Siedlungsstruktur.

1) BVerwG, Beschl. v. 25.5.1976 - IV B 185.75 -, BRS 30, Nr. 38.

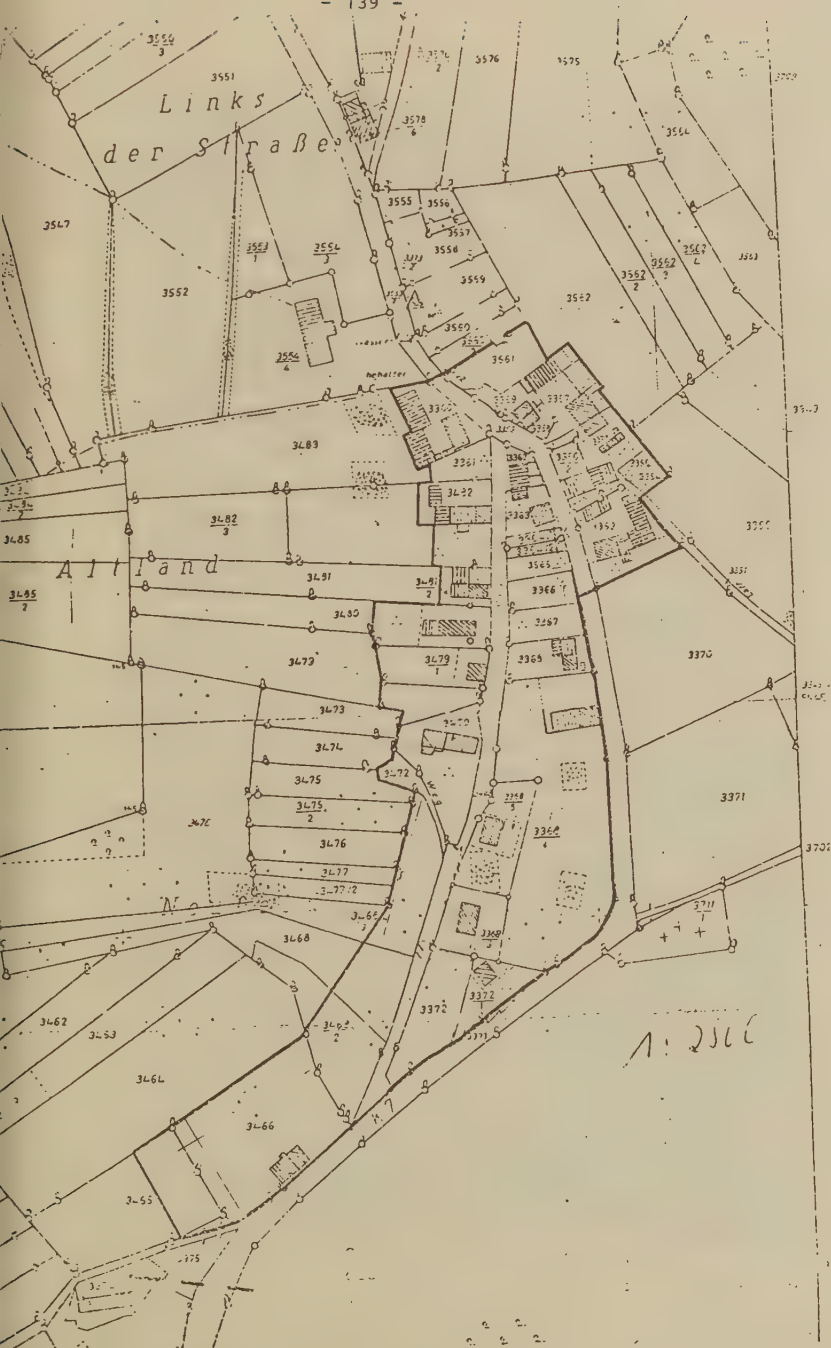
Der hier vorhandene Bebauungskomplex ist daher Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur.

Ob die außerhalb des Bebauungszusammenhangs befindlichen Grundstücke Flur 3468/3 teilweise, 3468/2 teilweise, 3466, 3465 teilweise, 3372 im Wege einer wirklichen Abrundung in den Geltungsbereich der Satzung einbezogen worden sind, erscheint zweifelhaft. Der Begriff der Abrundung beinhaltet, daß die einbezogenen Flächen nur von vergleichsweise untergeordneter Größe sein dürfen. Ganze Teile des Außenbereichs dürfen daher nicht im Wege der Innenbereichssatzung nach § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG dem Innenbereich zugeschlagen werden.

Die o.g. Abrundungsgrundstücke haben eine Gesamtfläche von ca. 15.000 m². Bezogen auf den vorhandenen im Zusammenhang bebauten Ortsteil mit einer Größe von ca. 35.000 m² dürften hier die Grenzen einer zulässigen Abrundung überschritten sein.

Das aus vorgenannten Grundstücken bestehende Gebiet kann aber auch nicht im Wege einer Klarstellungs- und Fortentwicklungssatzung als im Zusammenhang bebauter Ortsteil festgelegt werden. Insoweit ist - bezogen auf dieses Gebiet - keine besondere Wohnsiedlungsstruktur erkennbar, die eine entsprechende Satzungsfestlegung rechtfertigen könnte. Ferner fehlt es an einer ausreichenden Darstellung des Gebietes im Flächennutzungsplan, da weder eine Ausweisung nach § 1 Abs. 1 oder Abs. 2 BauNVO vorhanden ist (§ 34 Abs. 2 a Satz 2 BBauG).

Die Festlegung des Gebietes in dem aus der Anlage ersichtlichen Ausmaß ist daher weder nach § 34 Abs. 2 noch Abs. 2 a BBauG zulässig.



3.3 Kritik

Im Gegensatz zu § 34 Abs. 2 a BBauG ist die Einführung des § 34 Abs. 2 BBauG kaum auf Kritik gestoßen. Lediglich Weyreuther fragt zu Recht, wie die Abgrenzungssatzung der Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten über die Zugehörigkeit eines Grundstücks zum Innen- oder Außenbereich dienen soll, wenn ihr lediglich deklaratorische Wirkung zukommt ¹⁾. Die Abhängigkeit einer Abrundung von der Notwendigkeit, die zulässige Nutzung auf dem Abrundungsgrundstück nach § 34 Abs. 1 und Abs. 3 BBauG bestimmen zu können, hat sich in der Praxis jedenfalls nicht nachteilig ausgewirkt ²⁾. Die Zahl der erlassenen Abgrenzungs-/Abrundungssatzungen deutet vielmehr darauf hin, daß sich die Gemeinden mit diesem neuen Instrument vertraut gemacht haben ³⁾.

Die Satzung nach § 34 Abs. 2 BBauG ist kein Instrument zur Baulandbereitstellung. Sie dient in erster Linie dazu, auftretende Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Innen- und Außenbereich zu bereinigen. So wurde in Baden-Württemberg festgestellt, daß eine Satzung nur etwa zwei bis vier (Außenbereichs-)Grundstücke erfaßt ⁴⁾. Daher konnte sie den teilweise vorhandenen Erwartungen, eine quantitativ wesentlich ins Gewicht fallende Entlastung bei der Baulandbereitstellung - insbesondere im ländlichen Raum - erreichen zu können, nicht gerecht werden ⁵⁾. Die insofern zu erwartende Kritik hat sich aber ganz auf die Satzungen nach § 34 Abs. 2 a BBauG verlagert.

1) Siehe oben 2.1.2.

2) Vgl. Weyreuther, a.a.O., S. 414 Zi. 23.

3) Ebenso für Baden-Württemberg BaWü LT-DrS 8/1425.

4) BaWü LT-DrS, 8/1425.

5) Siehe oben 1.3.

Die Klarstellungs- und Fortentwicklungssatzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG war von Anfang an der Kritik ausgesetzt. Bereits im Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau wurden Zweifel an der Notwendigkeit der Regelung geäußert ¹⁾.

Die Entstehungsgeschichte zeigt allerdings, daß ein Regelungsbedarf vorhanden war. Denn insbesondere in ländlichen Gebieten mit teilweise ehemaligen selbständigen Gemeinden mit 200 bis 300 Einwohnern erschien es unzumutbar und unverhältnismäßig, den meist nur geringfügig vorhandenen Baubedarf von Ortsansässigen, die mit ihren Familien im Ort und in der Nähe der Eltern bleiben wollten, durch das langwierige Bebauungsplanverfahren sicherzustellen mit der Konsequenz, die Abwandlungstendenzen aus diesen Gebieten zu verstärken ²⁾.

Nicht zuletzt muß die Einführung des § 34 Abs. 2 a BBauG auch vor dem Hintergrund des 1977 ergangenen Urteils des OVG Lüneburg zur Bebauung der ostfriesischen Fehngebiete gesehen werden ³⁾. Mit der Bewertung der mit Wohnbauten durchgesetzten, nicht mehr der reinen Landwirtschaft dienenden Bebauung als Spittersiedlung im Außenbereich war eine weitere Wohnbebauung in diesen Gebieten zumindest in Niedersachsen ohne qualifizierten Bebauungsplan ausgeschlossen. Ob das Bundesverwaltungsgericht als Revisionsinstanz zu einem anderen Ergebnis gekommen wäre, ist fraglich. So bejahte es mit Urteil vom 3. 6. 1977 das Vorliegen einer herkömmlichen Siedlungsstruktur für eine dünn besiedelte Gegend mit landwirtschaftlicher Bodennutzung und entsprechendem ländlichen Siedlungsbild unter ausdrücklichem Hinweis darauf, daß reine Wohn-

1) BT-DrS 8/2885, S. 38.

2) Vgl. BT PlPr 08/109 v. 5.10.1978, Niegel, S. 8617 ff.

3) Siehe oben 1.3.

bauten darin gerade nicht erfaßt seien ¹⁾.

Der Gesetzgeber konnte daher von einer Lösung des Problems der Bebauung im ländlichen Bereich allein durch die Rechtsprechung nicht ausgehen. Ob dafür allerdings die Einführung einer bundesgesetzlichen Regelung notwendig war, ist zweifelhaft. In Anbetracht der geringen Anzahl der tatsächlich erlassenen Satzungen nach § 34 Abs. 2 a BBauG hätte wohl auch - wie von Niedersachsen vorgeschlagen - die Einführung einer Verordnungsmöglichkeit zugunsten der Länder ausgereicht ²⁾.

Ferner stellt sich die Frage nach der Praktikabilität der Regelung. Abgesehen von Auslegungsschwierigkeiten bei der Vielzahl der unbestimmten Rechtsbegriffe ist die Frage durchaus berechtigt, warum eine Gemeinde, die die Absicht hat, einen bestimmten Bereich zu einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil zu entwickeln, auf die "Ersatzbebauungsplanlösung" des § 34 Abs. 2 a BBauG zurückgreifen und nicht vielmehr einen qualifizierten Bebauungsplan aufstellen soll. Die einzige Erleichterung, die Abs. 2 a insoweit bietet, ist der Verzicht auf das förmliche Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplanes einschließlich der Bürgerbeteiligung nach § 2 a BBauG ³⁾.

So berechtigt diese Kritik auch sein mag, darf nicht verkannt werden, daß dieses neue Instrument eines "Ersatzbebauungsplanes" eine Durchbrechung bzw. Erweiterung des bisherigen Systems des Bundesbaugesetzes darstellte, wonach die Ausweisung ganzer Bauflächen nur durch Erlaß eines Bebauungsplanes möglich war.

1) BVerwG, Urt. v. 3.6.1977 - IV C 29.75 -, DöV 1977, 830 (831) = EPlaR II 2 d, BVerwG 6.77/1 II.

2) Siehe oben 1.3

3) Rothe, DVBl 1980, 37 (38, 39).

Um daher möglichen Zersiedlungstendenzen gegenzu-
steuern, eine Umgehung des ordentlichen Bebauungs-
planverfahrens zu verhindern und die Beachtung der
Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu gewähr-
leisten, wurde der ursprüngliche Gesetzentwurf der
CDU/CSU ¹⁾ eingeschränkt. Die Satzungsermächtigung
nach § 34 Abs. 2 a BBauG wurde auf Gebiete mit be-
sonderer Wohnsiedlungsstruktur (vorher Gebiete mit
besonderer herkömmlicher Siedlungsstruktur) redu-
ziert; die Gebietsfestlegung erforderte grundsätzlich
die Darstellung des Gebiets im Flächennutzungsplan.

Herausgekommen ist ein typischer Kompromiß, der von
Anfang an umstritten war. Während ein Teil des Aus-
schusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
die getroffene Regelung in städtebaulicher Hinsicht
gerade noch für vertretbar hielt, fürchtete ein an-
derer Teil des Ausschusses, daß die Satzungsregelung
wegen der Bindung an einen planreifen Flächennut-
zungsplan ins Leere gehen werde ²⁾.

Letztere haben insofern Recht behalten, als von den
Satzungsmöglichkeiten nach § 34 Abs. 2 a BBauG im
Gegensatz zu § 34 Abs. 2 BBauG in nur ganz geringem
Maße Gebrauch gemacht wurde. Dementsprechend hat
der Deutsche Städte- und Gemeindebund Vorschläge
für eine Gesetzesänderung erarbeitet, die den Erlaß
von Satzungen nach § 34 Abs. 2 und Abs. 2 a BBauG
erleichtern sollen ³⁾. Danach soll die Beschränkung
der Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG auf Gebiete
"mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur" sowie die

1) BT-DrS 8/1970.

2) BT-DrS 8/2885, S. 38; KPr Nr. 50 des 15. Aus-
schusses v. 16.5.1979, S. 50/9, 50/11.

3) Deutscher Städte- und Gemeindebund, Vorschläge
zur Vereinfachung und Fortentwicklung des Städte-
baurechts, Zi. 1.3, Stand Okt. 1984, Düsseldorf.

Voraussetzungen, nach denen die betreffende vorhandene Bebauung zumindest einige Merkmale eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils enthalten muß und nach denen die betreffenden Gebiete im Flächennutzungsplan dargestellt sein müssen, entfallen; ebenso die Pflicht zur Genehmigung der Satzungen nach § 34 Abs. 2 und Abs. 2 a BBauG ¹⁾.

Der vorgeschlagene Verzicht auf das Tatbestandsmerkmal der besonderen (Wohn-)Siedlungsstruktur geht sogar über den ursprünglichen Gesetzentwurf der CDU/CSU vom 4. 7. 1978 zur Änderung des Bundesbaugesetzes hinaus, der immerhin noch eine Beschränkung der Satzungsermächtigung auf Gebiete mit besonderer herkömmlicher Siedlungsstruktur vorsah. Zur Begründung wird angeführt, daß eine Beschränkung der Satzungsmöglichkeit auf "Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur" in der Praxis vermeidbare Schwierigkeiten aufwirft und eine Beschränkung auf besondere Siedlungsstrukturen weder vom Gesetzgeber gewollt war noch in der Sache gerechtfertigt wäre ²⁾.

Ob der Gesetzgeber eine Beschränkung auf besondere städtebauliche Siedlungsstrukturen nicht gewollt hat, mag letztlich dahinstehen. Sowohl Wortlaut als auch Entstehungsgeschichte der Vorschrift des § 34 Abs. 2 a BBauG deuten auf das Gegenteil. Zutreffend ist aber, daß das o.g. Tatbestandsmerkmal sowohl erhebliche Auslegungs- als auch Anwendungsschwierigkeiten entstehen läßt.

1) Deutscher Städte- und Gemeindebund, Vorschläge zur Vereinfachung und Fortentwicklung des Städtebaurechts, Zi. 1.3, Stand Okt. 1984, Düsseldorf.

2) Deutscher Städte- und Gemeindebund, Zi. 1.3.1. II zu (1).

Die Gebiete, die der Gesetzgeber bei Erlaß der Satzungsermächtigung im Auge hatte, weisen regelmäßig eine Struktur auf, die eher typische Merkmale eines Dorf- oder Mischgebietes enthalten als eines Wohngebietes.

Demzufolge enthalten etliche Flächennutzungspläne von Gemeinden, die Satzungen nach § 34 Abs. 2 a BBauG erlassen haben, eine entsprechende Ausweisung ¹⁾.

Zur Begründung verweisen die Gemeinden darauf, daß eine nach Gesetz und den den Verwaltungsvorschriften geforderte Ausweisung als Wohnbaufläche oder Baugebiet, das ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dient, Nutzungen gewerblicher oder auch landwirtschaftlicher Art verhindern oder jedenfalls erschweren würde.

Die Satzungsbeispiele der Gemeinde B ²⁾ und der Stadt C (Gebiet "W") ³⁾ zeigen in diesem Zusammenhang die Widersprüche und Konsequenzen, die in der Verwaltungspraxis gezogen werden. Die Gemeinde B erließ mangels vorwiegender Wohnnutzung eine Satzung nach § 34 Abs. 2 BBauG, obschon hier ebenso wie für das sich anschließende Gebiet eine Fortentwicklungssatzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG angebracht gewesen wäre. Die Stadt C legte für das Gebiet "W" nur den Bereich als Gebiet mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur fest, der entsprechende Merkmale aufweist, obwohl dieses Gebiet allein auch bei vollständiger Bebauung keine Ortsteilsqualität aufweisen würde.

1) Siehe oben 3.2.

2) Siehe oben, S. 120.

3) Siehe oben, S. 125.

Die Anforderung einer besonderen Wohnsiedlungsstruktur verhindert eine Ausweisung, die der Sache nach gerechtfertigt wäre. Denn in beiden Beispielsfällen handelt es sich um Gebiete mit herkömmlicher Siedlungsstruktur, in denen die Zulassung weiterer Bauvorhaben zugunsten Ortsansässiger vorhandene "Baulücken" auffüllt und eine Entsiedlung verhindert.

Der Vereinfachungsvorschlag des Städte- und Gemeindebundes, die Satzungsmöglichkeit ohne Beschränkung auf besondere städtebauliche Siedlungsstrukturen auf alle Gebiete zu erweitern, deren Zuordnung zum im Zusammenhang bebauten Ortsteil zweifelhaft ist oder deren vorhandene Bebauung diese Voraussetzung nicht erfüllt, die Gemeinde jedoch eine Entwicklung des Gebietes zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil beabsichtigt, verdient daher grundsätzlich Zustimmung. Fraglich ist allerdings, ob man auch auf das Merkmal der herkömmlichen Siedlungsstruktur verzichten sollte, denn dadurch wird eindeutig klargestellt, daß reine Splittersiedlungen ¹⁾ nicht in eine Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG aufgenommen werden können.

Der gleichfalls vorgeschlagene Wegfall der Darstellungspflicht im Flächennutzungsplan sowie der Genehmigungspflicht hingegen ist bedenklich.

Nur über das Flächennutzungsplanverfahren läßt sich vor Erlaß einer Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG eine Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, der Bürger sowie die Bedeutung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung erreichen. Diese Beteiligung ist notwendige Grundlage für die planerische Entscheidung, die auch der Erlass einer Satzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG darstellt. So weist das Innenministerium

1) Siehe oben, S. 128, Stadt C (Siedlung "O").

Baden-Württembergs zutreffend darauf hin, daß eine inhaltliche Erweiterung der gemeindlichen Regelungsmöglichkeiten im Rahmen des § 34 BBauG die Bürgerbeteiligung weiter beschneiden und das Prinzip umfassender Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung auszuhöhlen drohte ¹⁾. Entfallen sowohl Darstellungs- als auch Genehmigungspflicht, könnten sich hingegen die vor Novellierung des Bundesbaugesetzes vorgebrachten Bedenken des Deutschen Städtetages ²⁾ bewahren, wonach § 34 Abs. 2 a BBauG ein Instrument der tagespolitischen Opportunität werden könnte.

Die Gefahr einer Umgehung notwendiger Bebauungsplanverfahren durch Erlass einer Innenbereichssatzung sollte jedenfalls nicht zu gering eingeschätzt werden.

1) BaWü LT-DrS 8/1425.

2) Mitt DST 1310/79.

Zusammenfassung

1. Entstehungsgeschichte der Satzungen nach § 34 Abs.

2 und Abs. 2 a BBauG

Das BBauG 1960 führt in Verbindung mit der zu § 35 BBauG ergangenen Rechtsprechung zu einem fast vollständigen Baustopp nicht privilegierter Bauvorhaben wie Wohnbauten und gewerblichen Betrieben im Außenbereich. Bauanträge scheitern regelmäßig an den entgegenstehenden öffentlichen Belangen des § 35 Abs. 3 BBauG 1960 ("Beeinträchtigung der natürlichen Eigenart der Landschaft", Befürchtung der Entstehung einer Splittersiedlung"), da die Rechtsprechung in jeder nicht der Funktion des Außenbereichs als Bereich naturgegebener Bodennutzung und Erholungslandschaft entsprechenden Bebauung eine zu mißbilligende Zersiedlung sieht.

Der wirtschaftliche Rückgang in der Land- und Forstwirtschaft, insbesondere zwischen 1961 und 1970, vergrößert ebenfalls die Gefahr der Entsiedlung des ländlichen Raumes.

Die Änderung der Vorschriften über das Bauen im Außenbereich durch das BBauG 1976 führt zwar zu Bebauungserleichterungen, löst jedoch nicht das Problem der Bebauung in ländlichen Außenbereichsgebieten. Der mit dem BBauG 1976 eingeführte § 34 Abs. 2 BBauG läßt zwar die Abrundung bereits vorhandener im Zusammenhang bebauter Ortsteile durch Einbeziehung von Außenbereichsgrundstücken zu, versagt jedoch in den Fällen, in denen die vorhandene Besiedlung nicht den Anforderungen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils entspricht.

Der im Rahmen der Beschleunigungsnovelle 1979 eingeführte § 34 Abs. 2 BBauG soll auch diese Problemfälle

lösen, indem die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, bestimmte Gebiete durch Satzung der Vorschrift des § 34 BBauG zu unterstellen, um damit unter Vermeidung des langwierigen Bebauungsplanverfahrens unter erleichterten Bedingungen im Außenbereich Bauland zu schaffen.

2. Die einzelnen Innenbereichssatzungen

- Die Abgrenzungssatzung nach § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG ermächtigt die Gemeinden, die Grenzen für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile festzulegen. Ihr Erlaß setzt das Vorhandensein eines im Zusammenhang bebauten Ortsteiles voraus.

Sie hat rein deklaratorischen Charakter und begründet gegenüber den Gerichten weder eine Bindungswirkung noch eine Vermutungswirkung zugunsten der Richtigkeit der in ihr enthaltenen Abgrenzung. Die Baugenehmigungsbehörde ist aber an die getroffene Abgrenzung gebunden.

Ferner erleichtert sie die Einordnung beabsichtigter Vorhaben in Bodenverkehrs- und Baugenehmigungsverfahren, kann jedoch Rechtsstreitigkeiten über die Zugehörigkeit eines Grundstücks zum Innen- oder Außenbereich aufgrund der deklaratorischen Wirkung nicht verhindern.

- Die Abrundungssatzung nach § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG gibt den Gemeinden darüber hinaus die Möglichkeit, Außenbereichsgrundstücke zur Abrundung des im Zusammenhang bebauten Ortsteils der rechtlichen Beurteilung des § 34 BBauG zu unterstellen.

Aufgrund ihrer konstitutiven Wirkung setzt der Erlaß einer Abrundungssatzung eine eingeschränkte Abwägung voraus; Zweifel über den Grenzverlauf zwischen Innen- und Außenbereich brauchen jedoch nicht zu bestehen.

Bis zur Rechtsverbindlichkeit der Satzung richtet sich die Zulässigkeit der Bebauung nach § 35 BBauG, eine analoge Anwendung von § 33 BBauG entfällt.

Hält die Satzung in Kombination mit einer wirksamen Abgrenzungssatzung die Grenzen einer zulässigen Abrundung nicht ein, ist sie teilnichtig.

- Mit Hilfe der Klarstellungs- und Fortentwicklungssatzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG können die Gemeinden Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen.

§ 34 Abs. 2 a BBauG erfaßt vorrangig Gebiete mit besonderen äußeren Siedlungsformen, die eine für die betreffende Landschaft typische, überkommene und auch gegenwärtig sie prägende Siedlungsstruktur aufweisen, die als eine besondere im Vergleich zu anderen Teilen des Bundesgebietes erscheint.

Der Begriff der besonderen Wohnsiedlungsstruktur setzt zwar eine überwiegende Wohnnutzung voraus, diese muß jedoch nicht seit altersher bestanden haben.

Die im Gesetzesbeispiel geforderte historische Entstehungsweise gilt gleichermaßen für die Streu- als auch für die Bandbebauung.

Durch kommunale Neugliederung können keine Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur entstehen.

Ein Gebiet mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur bedarf einer gewissen Größe. Drei oder vier bebaute Grundstücke reichen dafür jedenfalls nicht aus. Die Gebietsausweisung hat sich an der vorhandenen Bebauung zu orientieren.

Die Darstellung des festzulegenden Gebietes im Flächennutzungsplan kann alternativ durch besonderes Planzeichen als besonderes Gebiet nach § 34 Abs. 2 a BBauG, als Wohnbaufläche gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 BauNVO oder als Baugebiet nach § 1 Abs. 2 Ziff. 1 - 4 a BauNVO, das ausschließlich oder vorwiegend dem Wohnen dient, erfolgen. Eine Darstellung als Dorf- oder Mischgebiet scheidet aus.

§ 34 Abs. 2 a BBauG enthält keine Ermächtigung, entgegen landesplanerischen Festsetzungen Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festzulegen.

Der Begriff der Zuordnung im Rahmen der Klarstellungssatzung ist im Sinne einer rechtlichen Einordnung und nicht einer räumlichen Anbindung an den unzweifelhaften Innenbereich zu verstehen.

Zweifel an der Zuordnung müssen nachprüfbar sein und sich daher objektiv aus der konkreten örtlichen Situation ergeben.

Im Gegensatz zur Fortentwicklungssatzung erfordert der Erlass einer Klarstellungssatzung keine Absicht der Gemeinde, das festzulegende Gebiet zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil zu entwickeln.

Der Erlass einer Fortentwicklungssatzung setzt voraus, daß wenigstens einige Voraussetzungen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils gegeben sind. Zumindest müssen Ansätze eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils erkennbar sein.

Die im Rahmen der Fortentwicklungssatzung geforderte Entwicklungsabsicht der Gemeinde kann sich aus den Aufstellungsvorgängen der Fortentwicklungssatzung, schriftlichen Ausführungen im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan, einer besonderen Entwicklungsplanung oder einem gesonderten Ratsbeschluß ergeben, ohne daß besondere Anforderungen an diese Erklärungen zu stellen sind. Allein die Darstellung

im Flächennutzungsplan genügt jedoch nicht.

3. Anwendung und Kritik

Abgrenzungs-/Abrundungssatzungen nach § 34 Abs. 2 BBauG sind in größerer Zahl erlassen worden. Im Gegensatz dazu wurden im gesamten Bundesgebiet zwischen Februar 1980 und Mai 1983 lediglich 24 Satzungen nach § 34 Abs. 2 a BBauG genehmigt.

Trotz vielfach geäußelter Zweifel an der Notwendigkeit insbesondere des § 34 Abs. 2 a BBauG muß ein Regelungsbedarf bejaht werden, da der Gesetzgeber von einer Lösung des Problems der Bebauung im ländlichen Außenbereich nicht ausgehen konnte.

Die komplexe Regelung des § 34 Abs. 2 a BBauG stellt dabei den Versuch dar, einerseits dem Bedürfnis nach erleichterten Baubedingungen im Außenbereich in begründeten Fällen Rechnung zu tragen, andererseits den Außenbereich nicht zersiedeln zu lassen.

Die Einführung einer Verordnungsmöglichkeit zugunsten der Länder hätte aber wohl ausgereicht.

Um die praktische Anwendung der Vorschrift zu erleichtern, sollte auf das Erfordernis einer besonderen Wohnsiedlungsstruktur verzichtet werden und die Satzungsmöglichkeit für alle Gebiete mit herkömmlicher Siedlungsstruktur gelten.

Ein Verzicht auf die Darstellungspflicht im Flächennutzungsplan sowie die Genehmigungspflicht hingegen ist wegen des Prinzips der umfassenden Bürgerbeteiligung sowie der Gefahr einer Umgehung notwendiger Bebauungsplanverfahren bedenklich.

L e b e n s l a u f

Geboren am 6. Januar 1951 in Flensburg/Schleswig-Holstein als Sohn des späteren Berufssoldaten Peter Hansen und seiner Ehefrau Anny geborene Gottwald. Volksschulzeit in Delmenhorst und Oldenburg i.O.. Besuch des Gymnasiums Hindenburgschule in Oldenburg mit Abschluß des Abiturs am 21. Mai 1970. Juli 1970 bis Juli 1972 Ableistung des Wehrdienstes. Wintersemester 1972/73 Beginn des Jurastudiums an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Abschluß des Studiums mit dem ersten juristischen Staatsexamen am 3. Dezember 1977. Beginn des juristischen Vorbereitungsdienstes im Juli 1978. Abschluß mit dem zweiten juristischen Staatsexamen am 17. Dezember 1980. Nach Anwaltstätigkeit Eintritt in den höheren Verwaltungsdienst bei der Stadtverwaltung Greven im Juli 1981. Ernennung zum Stadtrechtsrat am 21. Dezember 1982.

